



# Samarbeid og ryggdekning

*Politiråd i støpeskjeen*

**Liv Hilde Birkelund**



**POLITIHØGSKOLEN**

MASTER I POLITIVITENSKAP 2009

## **Forord**

Jeg er takknemlig for alt jeg har lært og erfart gjennom denne studien, menneskene jeg har møtt, de spennende samtalene jeg har hatt og den inspirerende litteraturen jeg har lest. Noen mennesker rundt meg har betydd særlig mye, både før, underveis og i avslutningen. Og noen har tålmodig ventet på at jeg skulle bli ferdig. Disse menneskene vil jeg hilse og takke her.

Først tusen takk til deltagerne i studien som åpent har uttrykt refleksjoner rundt politiråd i en tidlig fase, og som slik har bidratt til å skape kunnskap om og belyse viktige problemstillinger i arbeidet med den videre utvikling av politirådene.

En stor takk til veileder Helene Ingebrigtsen Gundhus ved Politihøgskolen for de mange spennende innspill og utviklende samtaler, og for å ha guidet meg inn i et stort litteraturunivers.

Takk til Politidirektoratet som åpnet for at jeg kunne delta på studiet. En spesiell takk til Tor Tanke Holm, tidligere seksjonssjef ved analyse og forebygging, som entusiastisk oppfordret meg til å begynne på studiet og la til rette for at jeg kunne få studiepermisjon. Takk til kolleger ved Seksjon for analyse og forebygging, med seksjonssjef Erling Børstad i spissen.

Takk til tidligere kollegaer Stig Winge og Elisabeth Næss for lesning og kommentar til deler av teksten. Takk til Kari Mette Roalsø og ”utekollega” Morten Ørn for gjennomlesning og kommentarer til hele oppgaven.

To spesielle hilsninger og takk til Nina Kristin Abrahamsen og Tom Anders Stenbro, som har vært støttespillere gjennom hele studien. Med kommentarer og utfordrende spørsmål har de fulgt meg fra start til mål.

En stor hilsen til slutt, til Peder, Olav, Johannes og Trond som holdt fortet. Takk for at dere holdt ut med meg. Jeg ble ferdig!

## Sammendrag

I denne avhandlingen har jeg tatt sikte på å klargjøre og forstå hva som er politisk siktemål med politiråd, samt hvordan politiråd etableres og fungerer lokalt. To viktige forskningsspørsmål er; a) hva er bakgrunn for regjeringens beslutning om politiråd i 2007, og b) hvordan foregår politirådsamarbeid i praksis? Gjennom analyse av politiske dokumenter finner jeg at de fire begrepene *samarbeid*, *forebygging*, *lokalsamfunn* og *trygghet* står sentrale i myndighetenes argumentasjon for politiråd. Jeg trekker paralleller til hvordan disse begrepene også internasjonalt fremstår som sentrale i kriminalpolitikken.

Videre i studien utforsker jeg fem strategisk utvalgte politiråd i lys av ovennevnte fire nøkkelbegreper. Det fremgår at politiråd oppfattes som en *ny* form for samarbeid, formalisert på ledelsesnivå i politi og kommune med politirådmøtet som felles samhandlingsarena. Informasjonsutveksling, kartlegging, ansvarsfordeling, etablering av felles strategi og planarbeid er sentrale aktiviteter i møtene. Studien viser videre at formaliseringen av samarbeidet også har ført til en større grad av uformell kontakt mellom de sentrale deltagere, henholdsvis ordfører og lokal politileder. Politirådene fremstår som opptatt av forebygging av lokale problemer. Det fokuseres på ulike problemer og målgrupper, samtidig som sosiale og situasjonelle forebyggende perspektiv synes å leve side om side. Politirådene synes tuftet på en sosialdemokratisk forebyggingstradisjon, samtidig som en ansvarliggjørende tankegang, der det fokuseres på hvem som har ansvar for å forebygge lokale problemer, gjør seg gjeldende. Politirådene bringer frem og anvender kunnskap om lokalsamfunnet, og det siktes mot å ivareta 'alle' innbyggerne og derigjennom realisere bildet av 'den gode kommune'. Det legges her vekt på ulike hensyn, kommunens omdømme så vel som omsorg for innbyggerne, estetikk så vel som etikk. Deltagerne i politirådene oppfatter trygghet som en sentral målsetting. De synes å innta en pragmatisk holdning, der det å skape forutsigbarhet oppfattes som vesentlig. Samarbeidet anses derfor av deltagerne som trygghetsskapende i seg selv. For det ene ved at innbyggerne får visshet om at kommune og politi samarbeider, for det andre ved at samarbeidet rent praktisk fører til en bedre samordning.. Politirådene synes å ha en bredere *velferdstrygghet* som referanse, snarere enn en 'bare' kriminalitetsreduksjon.

Studien gir bilde av politiråd som en velfungerende og nærmest idyllisk samarbeidsarena, som fungerer i tråd med kriminalpolitiske målsettinger. Det fremstår som om de sentrale deltagerne i samarbeidet tar felles ansvar for lokale problemer, slik begrepet ryggdekning innebærer å dekke hverandres rygger og stå sammen felles mål. Avslutningsvis spør jeg om

etableringen av mektige lokale politirådenheter kan ha implikasjoner som ikke er forutsatt. Dette ved at samarbeidet får preg av en *fusjon* og kommer i strid med viktige grunnprinsipper for politiutøvelsen i et demokratisk samfunn. Ovennevnte ryggdekning vil her kunne få ansvarsfraskrivelse som utilsiktet konsekvens. \*

---

\* Sammen draget er nytt og det er ellers gjort språklige endringer på sidene 7, 9, 37 og 40 etter at oppgaven ble innlevert.

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Kapittel 1. Innledning .....</b>  | <b>7</b>  |
| Studiens siktemål og problemstillinger .....                                 | 7         |
| Rapportens oppbygning og struktur .....                                      | 9         |
| <b>Kapittel 2. Teoretisk perspektiv, metodiske valg og refleksjoner.....</b> | <b>10</b> |
| En fortolkende studie .....  | 10        |
| Forskerrolle, forforståelse og forventninger.....                            | 11        |
| Teoretisk inspirasjon .....  | 13        |
| Datamateriale, metodeteknikker og kilder .....                               | 14        |
| Dokumentanalysen .....   | 15        |
| Analysen av fem politiråd .....  | 16        |
| Kartlegging av, og tilgang til felt .....                                    | 16        |
| Utvalg og utvelgning av enheter .....  | 17        |
| Strategisk eller pragmatisk utvalg? .....                                    | 18        |
| De glade politiråd .....   | 19        |
| Gjennomføring av feltarbeidet .....  | 21        |
| Observasjoner.....   | 21        |
| Deltagende eller ei? .....   | 22        |
| Intervjuer .....   | 24        |
| Kombinasjon av metodeteknikker.....  | 25        |
| Praktisk gjennomføring .....   | 26        |
| Å forske på 'egne og 'andre' .....   | 27        |

## **Del I Bakgrunn for politiråd**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Kapittel 3. Politi og Politikk .....</b>              | <b>30</b> |
| Departement og direktorat.....                           | 30        |
| Den sentrale politiledelse .....                         | 30        |
| Styringsdokumenter .....                                 | 31        |
| Mål og -resultatstyring og 'New public management' ..... | 31        |
| Etatsstyring og styringsdialog .....                     | 32        |
| Politiråd i kriminalpolitikken .....                     | 33        |
| Den korporative kanalen .....                            | 34        |
| Korporativisme og lobbyisme .....                        | 35        |
| Samspill og oppsplittelse.....                           | 36        |

## **Delt II Teoretisk begrepsapparat**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Kapittel 4. Fire argumenter.....</b>                  | <b>39</b> |
| Samarbeidsargumentet .....                               | 39        |
| Politi og kommunesamarbeid – et historisk overblikk..... | 40        |
| Kontaktutvalg .....                                      | 41        |
| Politistyrer .....                                       | 41        |
| SLT .....  | 42        |
| SLT og politiråd .....                                   | 43        |
| 'Partnership' i Storbritannia .....                      | 44        |
| Samarbeid som kriminalitetsforebyggende strategi .....   | 44        |

|   |    |
|---|----|
| Forebyggingsargumentet .....                                | 45 |
| Forebygging – fra et åpent spørsmål til hovedstrategi ..... | 45 |
| Fra ordenstjeneste til arbeidsfilosofi .....                | 46 |
| Fra problemorientert til kunnskapsbasert politiarbeid ..... | 48 |
| Det nye offerbildet og forebyggingens totale rolle .....    | 49 |
| Lokalsamfunnsargumentet .....                               | 51 |
| Nærpolitiet og innbyggerne.....                             | 51 |
| Nærpolitiets død? .....                                     | 52 |
| Idealet 'lokalt forankret politi' .....                     | 53 |
| Lokalsamfunnet og kriminalpolitikken .....                  | 54 |
| 'Community policing' og tillitskrisen .....                 | 54 |
| Politistrategi i kontekst .....                             | 56 |
| 'Community safety' og den brede ansvarsdeling .....         | 57 |
| Trygghetsargumentet.....                                    | 59 |
| Fra ordenstjeneste til trygghetsskapende oppgaver.....      | 60 |
| Fra velferdssamfunn til risikosamfunn.....                  | 62 |
| Risiko i norsk offentlighet.....                            | 63 |
| Fire argumenter - en kriminalpolitisk mikstur .....         | 64 |

### **Del III Politirådsamarbeid i praksis**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Kapittel 5. Samarbeid på høyt nivå .....</b>        | <b>67</b> |
| Innledende om samarbeid – begrep og begrunnelser ..... | 67        |
| Begrepet samarbeid .....                               | 67        |
| Begrunnelser for samarbeid .....                       | 68        |
| Tverretatlig og tverrfaglig .....                      | 68        |
| Å løfte et uformelt samarbeid.....                     | 69        |
| Det formelle og det uformelle .....                    | 70        |
| Davidsons typologi for grader av samarbeid.....        | 71        |
| Frivillighet og avhengighet .....                      | 72        |
| Å få kommunen på kroken .....                          | 73        |
| Politiråd i 'SLT-kommunen' .....                       | 75        |
| SLT, politiråd og politikken .....                     | 75        |
| Taushetsplikt og taushetsrett i samarbeid.....         | 78        |
| Fire hovedaktiviteter i samarbeid 'høyt oppe' .....    | 79        |
| Informasjonsutveksling .....                           | 79        |
| Kartlegging og ansvarsdeling .....                     | 80        |
| Etablering av felles strategi .....                    | 81        |
| Planarbeid.....  | 82        |
| Effektivisering og brukerhensyn .....                  | 83        |
| Det idylliske samarbeid? .....                         | 84        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Kapittel 6. Forebygging og ansvarliggjøring .....</b>           | <b>87</b>  |
| Troen på forebygging .....   | 87         |
| Strategier og holdninger til forebygging .....                     | 88         |
| Forebygging, reaksjon og intervensjon .....                        | 89         |
| Sosial og situasjonell forebygging .....                           | 90         |
| Forebygging 'barn og unge' versus 'alle' .....                     | 93         |
| Kriminalitetsforebygging versus generell forebygging.....          | 95         |
| Fraværet av 'corporate crime' .....                                | 95         |
| Forebygging og innsatsarenaer.....                                 | 96         |
| Ansvarliggjøring som forebyggende strategi .....                   | 97         |
| <b>Kapittel 7. Lokalsamfunnet og representantene .....</b>         | <b>98</b>  |
| Innledende om velferdsstat og det ansvarlige lokalsamfunn.....     | 98         |
| Kunnskap om 'det lokale' .....                                     | 99         |
| Organisatorisk kunnskap og stammespråk .....                       | 101        |
| Myten om lokalsamfunnet.....                                       | 103        |
| Hvem sine problemer og hvem sitt lokalsamfunn? .....               | 104        |
| Inkluderende lokalsamfunn .....                                    | 104        |
| 'Alles lokalsamfunn' .....   | 105        |
| Representativitet og problemet med frafall .....                   | 105        |
| Ekskluderende mekanismer.....                                      | 106        |
| 'De ikke representative' og 'den tilgjengelige befolkningen' ..... | 107        |
| Bildet av 'den gode kommune' .....                                 | 108        |
| Å forhindre det negative.....                                      | 109        |
| Omsorg og omdømme .....  | 110        |
| <b>Kapittel 8. Lokal trygghet .....</b>                            | <b>112</b> |
| Trygghet som tema og målsetting .....                              | 112        |
| Trygghet og forutsigbarhet.....                                    | 113        |
| Trygghet og samarbeid.....   | 113        |
| Trygghet og forebygging.....                                       | 114        |
| Trygghet, kriminalitetsreduksjon og livskvalitet .....             | 115        |
| Trygghet for hvem? .....   | 116        |
| 'De gode borgernes' definisjonsmakt.....                           | 118        |
| Lokalsamfunnstrygghet og grenseløsutrygghet .....                  | 119        |
| Trygghet og tillit.....  | 121        |
| Trygghetsfundamentalisme eller trygghetsrelativisme?.....          | 122        |
| Trygghet og samfunnstype .....                                     | 123        |
| Tre trygghetslogikker .....  | 124        |
| <b>Kapittel 9. Avslutning .....</b>                                | <b>127</b> |
| <b>Litteraturliste: .....</b>                                      | <b>130</b> |
| <b>Vedlegg 1. Intervjuguide.....</b>                               | <b>137</b> |
| <b>Vedlegg 2 Rundskriv om politiråd</b>                            |            |

## **Kapittel 1. Innledning**

I dag er det etablert politiråd i de fleste av landets kommuner. Forventningene synes å være store til etableringen av et formalisert samarbeid mellom politi og kommune, for å ivareta innbyggernes trygghet. Tiltak for å øke befolkningens trygghet blir i det hele tatt oftest ønsket velkommen i vår tid, der trygghet har blitt et så sentralt tema. Det var bred politisk enighet om politiråd på Stortinget. Enkelte gav likevel uttrykk for skepsis i forbindelse med at politiråd kom på den politiske agendaen. Politimester Rolf B. Wegner (2005) uttrykte at dette ”neppe er et hensiktsmessig tiltak”. Han minnet om at politiråd også ble innført i 70-årene, men ”døde ut av seg selv”. Blant toneangivende kommunalpolitikere ble det sett på som et lavstatusråd med bare en rådgivende funksjon, poengterte han. Politimester Truls Fyhn (2007) advarte mot ”supperåd”.

Politiråd kan defineres som et formalisert samarbeid mellom lokal politi- og kommuneledelse, med det formål å skape trygghet i lokalsamfunnet. Samarbeid mellom politi og kommune er ikke noe nytt. Formalisering av samarbeidet som politiråd innebærer, og utbredelsen ordningen er ment å ha, må likevel forstås å representere en skillelinje i norsk kriminalpolitikk, der lokal politi- og kommuneledelse blir nærmere forbundet. Enhetspoliti er et viktig prinsipp, politiet skal være likt i hele landet. Representerer politiråd et brudd med denne tradisjonen? Går vi inn i en ny fase der lokale myndigheter får større innflytelse på politiets oppgaveutøvelse og prioriteringer? Dette var spørsmål som inspirerte meg til studien. Jeg forsto at studien ikke kom til å gi direkte svar på spørsmålene, at det ville kreve en mer langsiktig oppfølging, eller et lenger tilbakeblikk. Denne erkjennelse bidro til å tydeliggjøre siktemål og problemstillinger.

### ***Studiens siktemål og problemstillinger***

Mitt siktemål ble å utvikle kunnskap om politirådenes teoretiske fundament og praktiske anvendelse i en tidlig fase av deres historie. Jeg ønsket å etablere en strukturell og begrepsmessig ramme om et kriminalpolitisk tiltak (politiråd), som jeg antok ville få en stadig viktigere betydning i fremtiden. Hovedspørsmål i studien kan sammenfattes slik: Hva er bakgrunn for etablering av politiråd? Hvilke argumenter hviler politiråd på? Hvordan foregår og anvendes politirådsamarbeid i praksis? Studiens hovedinndeling følger de tre hovedproblemstillingene.



## ***I      Hva er bakgrunn for etablering av politiråd?***

Hva som er bakgrunn for etablering av politiråd er et politisk spørsmål. Jeg forsøker i studiens første del å vise hvordan de politiske føringer på det enkelte politikkområde utformes innenfor en bestemt ytre ramme og gjennom bestemte prosedyrer. Jeg viser hvordan politiråd er resultat av politikk og kan ”spores” i politiske dokumenter. Det er altså forholdet mellom fag og politikk, politi og politikk, som beskrives.

## ***II      Hvilke argumenter hviler politiråd på?***

Mens studiens første del plasserer politiråd inn i en politisk ramme, forsøker jeg i studiens andre del å vise hvordan politiråd begrunnes, eller hvilke argumenter sentrale myndigheter vektlegger. Gjennom analyse av politiske dokumenter og andre policydokumenter identifiseres fire begreper; ’samarbeid’, ’forebygging’, ’lokalsamfunn’ og ’trygghet’, som synes å stå sentralt i argumentasjonen. Dette begrepsapparatet utgjør den teoretiske rammen for den videre studien. Jeg går her fra teori til praksis.

## ***III      Hvordan foregår politisamarbeid i praksis?***

Etter å ha plassert politiråd i en politisk ramme og på en kriminalpolitisk agenda, utforsker jeg i studiens tredje del politirådsamarbeid i praksis. Kunnskap utviklet gjennom intervjuer og observasjon av fem politiråd, strategisk valgt ut, utgjør kjernen i denne delen av studien. Gjennom fire kapitler samsvarende med begrepene etablert i dokumentanalysen, belyser jeg samarbeidet fra ulike innfallsvinkler. Problemstillingene i hvert kapittel konkretiseres på følgende måte:

- Hvordan kan **samarbeidet** karakteriseres, hvilke relasjoner skapes, og hvilke aktiviteter inngår? (kapittel 5)
- Hvordan forstås, og hvordan forsøker politirådene å bidra til **forebygging**, hvilke forebyggende perspektiv kommer til uttrykk? (kapittel 6)
- På hvilken måte utgjør **lokalsamfunnet** en ramme for samarbeidet? Hvem blir sett å utgjøre lokalsamfunnet og hvordan forsøkes lokalsamfunnet ivaretatt? (kapittel 7)
- På hvilken måte, og i hvilken grad, er **trygghet** tema i politirådene? Hvordan forstås trygghet, og hvordan forsøkes det å ivareta innbyggernes trygghet? (kapittel 8).

### ***Rapportens oppbygning og struktur***

I det videre gjøres det først rede for studiens metodiske og teoretiske forutsetninger. Jeg legger i kapittel 2 vekt på å beskrive min egen rolle og forforståelse. Jeg anser dette som vesentlig, både med hensyn til min ”dobbeltrolle” som ansatt og forsker delvis i samme organisasjon, og studiens fortolkende utgangspunkt. Jeg beskriver metodeteknikkene som anvendes. Særlig legger jeg vekt på refleksjoner knyttet til analysen av politirådene, som oppleves som metodisk mest utfordrende. I kapittel 3, Politi og politikk, illustreres hvordan sentrale myndigheters politikk utformes og kommer til uttrykk, og hvordan politiråd er resultat av en politisk prosess. I kapittel 4 illustreres hvordan politiråd synes å hvile på argumenter der begrepene ’samarbeid’, ’lokalsamfunn’, ’forebygging’ og ’trygghet’ fremstår som nøkkelbegreper. I de neste kapitlene, 5-8, anvender jeg disse begrepene som teoretisk bakgrunn for å forstå politiråd som samhandlingsarenaer. Gjennom ulike innfallsvinkler forsøker jeg å forstå hvilken mening eller betydning politiråd har for deltagerne.

I kapittel 9 oppsummerer jeg noen sentrale funn og hva disse forteller om den nye samarbeidsarenaen. Jeg trekker tråder videre og spør hvilken betydning samarbeidet kan ha, og om det kan få implikasjoner som ikke er forutsatt. Oppgavens hovedtittel, ”*Samarbeid og ryggdekning*”, skal forstås på denne bakgrunn. Mens samarbeidet er målsetting, er ryggdekning er en funksjon av det. Ordet samarbeid er unødvendig å forklare her, mens ’ryggdekning’ kan ha ulike betydninger. I positiv forstand betyr ryggdekning å stå sammen om og *ta ansvar* for felles mål, ”å dekke hverandres rygger”. Ryggdekning fremstår på denne måten som en forutsetning for et vellykket samarbeid. I negativ forstand kan ryggdekning gi en opplevelse av å ”ha ryggen fri”, noe som kan føre til at man *fraskriver seg ansvar*. Det pekes avslutningsvis på et scenario der samarbeidet har karakter av en fusjon, og der samarbeidets evne til å legitimere og skape ryggdekning beskytter partene i samarbeidsrelasjonen og unndrar de fra kritikk og kontroll. Målsettingen om trygghet for innbyggerne har her snarere har fått preg av trygghet for deltagerne av samarbeidet.

Oppgaven belyser politirådsamarbeid både fra kommunens og politiets side. Det er likevel implikasjonene for politiutøvelsen som først og fremst har fokus her.

## Kapittel 2. Teoretisk perspektiv, metodiske valg og refleksjoner

Studiens siktemål og problemstillinger fordret en kvalitativ tilnærming. Jeg anvender ulike metodeteknikker for å utvikle kunnskap om politiråd. Dokumentanalyse danner bakgrunn for kunnskap om forståelser av politirådets fundament. Halvstrukturerte intervjuer og observasjon danner bakgrunn for studien av politiråd i praksis. Jeg søker å etablere nye begreper og ny innsikt gjennom *fortolkning* av tekstene som politiråd kan spores tilbake i, og av menneskene som deltar på samhandlingsarenaen. Vitenskapsteoretisk er studien slik inspirert av hermeneutikken.

### *En fortolkende studie*

Widerberg (2001) forklarer hermeneutikk som *tolkningslære*. Visse grunnleggende antagelser utgjør ”ryggraden i analysemetoden”, skriver hun (s. 24). For det ene, at mening bare skapes i en sammenheng. I tråd med dette forsøker jeg, i studien, å forstå hvilken mening som knytter seg til tekst og til aktørenes uttalelser. Aktørenes forestillingsverden (også slik de kommer til uttrykk i tekstene) utgjør en viktig bakgrunn. Slik trekker studien veksler på fenomenologien, som vektlegger aktørenes egen forståelse (Grønmo 2004).

For det andre bygger hermeneutikken på en oppfatning om at i fortolkning er *del* avhengig av *helhet*, og omvendt (Widerberg 2001). I tråd med dette legger jeg vekt på min egen fortolkning av aktørenes forståelse, slik hermeneutisk fortolkning foretas på et bredere grunnlag og i lys av en større helhet. ”*Hermeneutiske analyser forutsetter at ingen fenomener kan forstås uavhengig av den større helheten de inngår i.*” (Grønmo 2004: 374). Deler av tekst og aktørenes uttalelser i studien ble fortolket i lys av en helhet, samtidig som dette virket tilbake på og bidro til større forståelse av helheten.

For det tredje vektlegger hermeneutikken forskerens *forforståelse* (Widerberg 2001). Den hermeneutiske fortolkningen bygger ikke bare på den spesifikke forståelsen forskeren etablerer *under studien*, men også på den mer generelle forståelse forskeren har *forut for studien*. Dette kan omfatte forskerens egne erfaringer og betraktningsmåter og teoretiske referanserammer. ”*Forskeren utnytter dette som et viktig grunnlag for sin forståelse av aktørene og deres handlinger og for sin fortolkning av handlingenes mening*”, skriver Grønmo (2004:373). Han beskriver pendlingen mellom forforståelse, helhetsforståelse og delforståelse, som er karakteristisk for hermeneutikken. ’Den hermeneutiske sirkel’ beskrives som sirkelbevegelser mellom ulike typer fortolkninger og forståelser.

Det er viktig å klargjøre forforståelse uansett hvilken forståelse av kunnskapsproduksjon man bekjenner seg til. Med et hermeneutisk kunnskapsteoretisk utgangspunkt, og den status forforståelsen har her, blir denne særlig viktig å være bevisst. Jeg vil derfor fortelle litt om meg selv og min bakgrunn. Jeg skal videre si litt om mine *forventninger*, som er den fjerde forutsetning Widerberg (2001:24) trekker frem. Enhver tolkning henger sammen med visse forventinger eller forutfattede meninger.

### **Forskerrolle, forforståelse og forventninger**

Jeg fikk høsten 2006 innvilget studiepermisjon fra Politidirektoratet, hvor jeg er ansatt som seniorrådgiver, for å delta på det nystartede masterstudiet i Politivitenskap. Jeg har tidligere vært ansatt i Politiavdelingen i Justisdepartementet (1997-2001) og i Statistisk sentralbyrå (1987-1996). Jeg er ikke politiutdannet, men har gjennom disse tre arbeidsforholdene hatt mye kontakt med politietaten. I Politidirektoratet har etatskontakt vært en viktig del av mine arbeidsoppgaver. Slik er jeg blitt godt kjent med politiets oppgaver, kultur og "sjargong". Jeg har blitt kjent med mange enkeltpersoner med ulike funksjoner i etaten. Jeg treffer "utekolleger" på samlinger, konferanser og møter. Jeg har fått observere politiet i deres ulike operative og servicerettede gjøremål. Jeg opplever å tilhøre politietaten, samtidig som jeg i et direktorat også står et godt stykke fra politiets hverdag.

At jeg er ansatt i Politidirektoratet innebærer at jeg innehar ulike roller, det ulike forventninger knyttet til meg. Jeg skal si litt om hvordan jeg oppfatter disse rollene og hvorfor det har interesse i denne studien. Politidirektoratet skal bidra til iverksettelse av regjeringens kriminalpolitikk. Som ansatt i et direktorat forventes det at jeg er lojal i forhold til politiske målsettinger og bidrar til å fremme iverksettelse av politikken. Denne situasjonen gjør at jeg får en rolle som *kontrollør* overfor politidistriktene. Det forventes i ulike politifora at jeg kan "svare for" hva direktoratet mener og hvordan politiske dokumenter og strategi- og handlingsplaner skal tolkes. Samtidig opplever jeg å bli sett som *kollega*, å tilhøre samme etat og samme fag, og ha felles utfordringer i forhold til etatens målsettinger. Det kan i tillegg pekes på rollen som *byråkrat*. I noen sammenhenger oppleves jeg nok å stå fjernt fra det politioperative liv. Dette kan det spøkes med, men det vanligste er at det ikke kommer direkte til uttrykk.

Politidirektoratrollen innebærer på denne måten en veksling mellom ulike roller. Rollene kan komme i konflikt med hverandre og oppleves som et krysspress. Jeg skal være lojal mot

politiske myndigheter og bidra til iverksettelse av overordnet politikk, samtidig som jeg opplever lojalitet til politietaten. Dette kan jeg føle på i enkelte situasjoner, men er noe jeg i liten grad reflekterer over i det daglige. En gjensidig respekt for hverandres roller gjør at det lar seg avgrense. At man innehar ulike roller må også regnes som en del av å delta i yrkeslivet, så vel som i livet for øvrig. I sammenheng med studien ble det imidlertid vesentlig å reflektere over roller. Hvilken betydning har disse i møte med informantene, der jeg uunngåelig vill bli forbundet med politidirektoratrollen? Hvilken betydning har det for mine tolkninger av aktørene? Dette er spørsmål jeg har reflektert over gjennom ulike faser av studien.

Min for forståelse var også noe jeg ble konfrontert med under dokumentanalysen. De politiske dokumenter som var sentrale, var dokumenter jeg var fortrolig med i arbeidshverdagen. De ga rammer for mine oppgaver og for utøvelse av politidirektoratrollen. I studien søkte jeg etter ny forståelse og innsikt. Jeg forsøkte å identifisere de større sammenhengene og tolke det kriminalpolitiske grunnlag. Jeg forsøkte å stille meg utenfor et fagfelt jeg kjente godt for å se de større beveggrunner og det bakenforliggende budskap. Dokumentenes samfunnsmessige fundament og konsekvenser fremsto klarere, og det ble tydeligere for meg, hvordan jeg gjennom disse årene hadde bidratt til å iverksette en kriminalpolitikk, med direkte konsekvenser for politiutøvelsen.

Min bakgrunn og for forståelse har nødvendigvis betydning for min fortolkning og for hva jeg fremhever i studien. En viktig begrunnelse for teoretisk tilnærming var nettopp å anerkjenne mitt utgangspunkt og se det som verdifullt. Samtidig gav et fortolkende utgangspunkt anledning til å jobbe bevisst med og åpne opp for nye forståelser. Min tilnærming er induktiv fremfor deduktiv. Jeg søker å forstå, fremfor å forklare. Tilnærmingen er eksplorerende fremfor konkluderende.

Mens jeg over har problematisert mine roller i yrkeslivet, kunne min definerte rolle som forsker oppfattes som uproblematisk. Jeg følte en forpliktelse i å søke og forstå tekster og aktører slik de forsto seg selv, og slik dette kunne forstås i en større helhet. Utover det opplevde jeg forskerrollen som fri. Jeg trengte ikke være for eller mot politiråd. Politiråd hadde ikke vært saksbehandlet på min seksjon. Jeg opplevde at det i direktoratet, i departementet og i etaten var interesse for studien, uten at det var forventninger til hvordan studien skulle gjennomføres, hvilket perspektiv jeg hadde, eller hvilke funn studien ga. Mitt

siktemål med studien var heller ikke å si hvordan politiråd *burde* være. Jeg så det som min oppgave å bringe frem innsikt, nye tanker og begrep, som konstruktivt kunne bidra til å reise spørsmål av betydning for politiråd videre, og legge grunnlag for senere forskning.

### **Teoretisk inspirasjon**

På masterstudiet ble jeg presentert for en stor mengde politivitenskapelig og kriminologisk litteratur som beskrev politiets rolle i samfunnet og den sosiale kontrollens betingelser under ulike samfunnsforhold. Robert Reiner (2000) illustrerer med begrepene *"police, politics and policing"* hvordan politi og politikk henger sammen, og hvordan utviklingen i politiets rolle og mandat må ses i lys av dette. En alminnelig oppfatning er at politiet er nøytralt og uavhengig av politikk, skriver Reiner. Denne oppfatningen bygger imidlertid på en snever oppfatning, *"Policing is inherently and inescapable political"*. Selv om 'policing', eller 'polisiær virksomhet'<sup>1</sup>, uunngåelig er en politisk aktivitet, fremstår det ikke alltid slik: *"When things are running smoothly it tends to be a socially invisible, undiscussed routine"* (Reiner 2000:9). Spørsmål om; på hvilken måte den politiske styringen av politiet skjer og kommer til uttrykk, førte til interesse for statsvitenskapelige problemstillinger. Hvilken sammenheng er det mellom fag og politikk? Christensen m.fl. (2007) beskrivelse av hvordan politikken utformes og utøves innenfor en ytre ramme og organisasjonsstruktur, og hvordan det forutsettes en forbindelse mellom sentral og lokal selvforvaltning, ble en viktig referanse.

Litteraturen på masterstudiet ga innblikk i hvordan kriminalpolitikken har sammenheng med de større sosiale, historiske og økonomiske prosesser i samfunnet. Garland (2001) hevder det det er oppstått en ny kultur for kriminalitetskontroll i Storbritannia, formet av tanker om hvordan vi skal reagere på kriminalitet og utrygghet i den senmoderne tid. Det senmoderne samfunn omtales som et risikosamfunn, der risiko, og motsatsen trygghet har blitt nøkkelpbegreper (Young 2002, Hudson 2002, Kemshall 2003). Som en konsekvens av statens erkjennelse av sin utilstrekkelighet i kriminalitetskontrollen, i et samfunn der høye kriminalitetsrater er blitt normale fakta, og der frykt og utrygghet har blitt et viktig politisk referansepunkt, er ansvarliggjøringsstrategier en av flere tilpasningsstrategier (Garland 2001). Med det menes at staten fordeler ansvaret for oppgavene på flere aktører, istedenfor å adressere oppgavene direkte til politi, domstol og fengsel. Det promoters; *"a new kind of*

---

<sup>1</sup> Gundhus og Larsson reflekterer rundt begrepet 'policing' i norsk sammenheng, på Politihøgskolens forskningskonferanse 2007 "Polisiær virksomhet. Hva er det – hvem gjør det?"

*indirect action, in which state agencies activate action by non-state organizations*” (Garland 2001:124). Den nye form for myndighetsutøvelse, ’governing-at-a-distance’ (s. 127) utvider og forsterker rekkevidden av statens aktiviteter. Den suverene stat skal ikke lenger løse kriminalitetsproblemet og garantere for trygghet alene. Dette er også viktig tema hos Borchs beskrivelse av utviklingen i Danmark (2005).

Innenfor det nye paradigmet får lokalsamfunnet en viktig rolle i å involvere og ansvarliggjøre ulike aktører lokalt; næringsliv, innbyggerne, organisasjoner. Lokalsamfunnets rolle for politiutøvelsen og forventningen om at lokalsamfunn og politi trekker vekslers på hverandre, er sentralt tema i politivitenskapelig litteratur. Blant annet er det viktig tema hos Hughes (2007). Han beskriver hvordan bildet av lokalsamfunnet som en naturlig avgrenset kategori, der innbyggerne slutter opp om felles verdier, slår sprekker. Samtidig fungerer bildet av lokalsamfunnet som en nødvendig fiksjon. De nye politistategier forutsetter samarbeid med, og i, lokalsamfunnet. Hvordan samarbeidet får en særlig plass og blir skjøvet frem i kriminalpolitikken, særlig fra 1990-årene i den britiske kriminalpolitikken, er beskrevet av flere, blant annet Crawford (1999).

Dette er noe av litteraturen som inspirerte meg og som var bakgrunn for oppgavens tema og problemstillinger. Litteraturen må ses som viktig del av min for forståelse. Det var viktig å være bevisst at mitt materiale og mine fortolkninger ikke ble ”styrt” av teorier og begreper hentet fra litteraturen, som i stor grad er hentet fra angloamerikanske forhold.

I studien utgjør ellers politiske dokumenter et viktig bakgrunnsmateriale. Studien trekkes også vekslers på nyere norsk litteratur. Gundhus (2006) studie av politiarbeid i vår tid, har vært en viktig referanse. Likeledes har Larssons (2005) artikkel om kriminalitetsforebygging og politirollen og to evalueringer av kriminalitetsforebygging, som modell (Gundhus m.fl. 2008) og i praksis (Egge m.fl. 2008) vært viktige referanser. Perspektiver fra trygghetsprosjektet til Hylland Eriksen (2006), spesielt bidragene til Frønes (2006) og Aas (2006), har vært en viktig referanse der tema er trygghet.

### ***Datamateriale, metodeteknikker og kilder***

Studien er basert på en kombinasjon av ulike data og metodeteknikker. Den første del av studien, der jeg forsøker å forstå bakgrunn for at politiråd ble en realitet, er basert på *kvalitativ*

*analyse av politiske dokumenter.* Den andre del av studien, der siktemålet er å forstå politiråd som en samhandlingsarena, er basert på analyse av materiale innsamlet ved *observasjon* av fem politiråd og *intervju* med ordfører og politileder som deltok i rådene. I forkant av denne utvalgsanalysen gjennomførte jeg *løst strukturerte intervjuer*, samtaler over telefon, med et utvalg politiledere. Dette materialet er ikke brukt systematisk i studien, men kan ses som en forundersøkelse for å kartlegge og få tilgang til feltet. Gjennom metodetriangulering fikk jeg anledning til å belyse politiråd ut fra flere synsvinkler. Datamaterialet kan skisseres slik:

| Siktemål                                      | Metodeteknikk                | Kilde   |
|---|------------------------------|---|
| Kunnskap om politirådets teoretiske fundament | Dokumentanalyse              | Politiske dokumenter, strategi og handlingsplaner |
| Kunnskap om politiråd i praksis               | Løst strukturerte intervjuer | 16 politimestere/ politiledere                    |
|   | Observasjon                  | 6 politirådmøter*                                 |
|   | Intervju                     | Ordførere (5), politiledere (5)                   |

\* Jeg deltok på to møter et av stedene

### ***Dokumentanalysen***

Spørsmål om utvalg og tilgang til ”dokumentfeltet” må her forstås som relativt uproblematisk, og omtales kort først. Analysen er basert på offentlige dokumenter som er lett tilgjengelig. De politiske dokumenter kan forstås å inngå i et hierarki der noen fremstår som mer sentrale enn andre. Dokumentenes relevans ble vurdert i forhold til hvor sentrale de er i relasjon til politiråd. Det fremgår i kapittel 3 og 4 hvilke politiske dokumenter og policydokumenter jeg anvender.

I studiens første del (kapittel 3) anvendes dokumentene for å beskrive bakgrunn for politiråd. Jeg gir en deskriptiv beskrivelse av dette. I studiens andre del (kapittel 4), anvendes dokumentene for å identifisere argumentene politiråd hviler på. Jeg søkte her å identifisere hvilke begrep og kategorier som er sentrale når politiråd, -eller samarbeid mellom politi og kommune er tema. Politirolleutvalgets delutredninger fra 80-tallet (NOU 1981:35 og NOU 1987:27) anvendes for å forsøke å forstå hvordan argumentasjonen er forankret i tidligere kriminalpolitikk og hvordan argumentasjonen har utviklet seg.

Prosessen med kategorisering av relevant innhold i studien kan ses som en vekslings mellom datainnsamling og dataanalyse. Innhold i teksten ble vurdert og fortolket i forhold til problemstilling og ulike deler av innholdet blir vurdert i forhold til hverandre, med fokus på



hvilke tekstelementer som er typiske og som kan avklare grensene for kategorien (Grønmo 2004:191). Min fortolkning av dokumentene kan i tråd med dette ses som en prosess som leder til at jeg identifiserer analysens fire nøkkelbegreper: 'forebygging', 'samarbeid', 'lokalsamfunn' og 'trygghet'. Begrepene fremsod som sentrale i argumentasjon for politiråd, og omtales som *argument*. Men de kan også ses som en diskurs, slik Grønmo (2004:264) definerer begrepet; "*et system av ideer, oppfatninger og begreper om forhold i samfunnet*". Dokumentanalysen kan videre forstås som en diskursanalyse, som identifiserer og fortolker ulike uttrykksformer og meningsinnhold i tekstene, med hensikt å forstå diskursene som kommer til uttrykk i tekstene.

Dokumentanalysen bidro til å plassere politiråd innenfor en bestemt kontekst og teoretisk ramme. Analysen kan sies å bidra på to måter; for det første å kontekstualisere materialet, og for det andre å plassere politiråd i samfunnet (eller samtidens politikk her), slik dokumentanalysen, blant annet, kan anvendes (Fangen 2004). Dokumentanalysen kan ses som bakgrunn for det videre feltarbeidet. Analysen var imidlertid ikke avsluttet før jeg påbegynte feltarbeidet. Den ble utviklet underveis i studien etter hvert som innfallsvinkelen ble mer presis og systematisk. Feltarbeidet var slik ikke direkte fokusert rundt de fire begrepene, men kretser rundt. Noe som fremgår av opprinnelig intervjuguide

### ***Analysen av fem politiråd***

Med politiråd som analyseenhet (og ikke dokumenter) ble spørsmål om utvelging av enheter, tilgang til felt og gjennomføring av datainnsamling et større tema. Å møte aktører, i denne sammenheng deltagere i politiråd, krevde en annen forberedelse, og innebar en mer aktiv refleksjon over egen rolle og påvirkning. Jeg refererer oftest til ordfører og politileder, de mest sentrale aktørene, som jeg i tillegg intervjuet.

### **Kartlegging av, og tilgang til felt**

Jeg vurderte ulike tilnærminger for å komme frem til utvalget av politiråd. Det ble naturlig å ta utgangspunkt i en statusrapport om politiråd som Politidirektoratet utarbeidet høsten 2007<sup>2</sup>, på bakgrunn av innrapportering fra politidistriktene. Det fremgikk av denne at det var etablert 50 politiråd. På bakgrunn av rapporten foretok jeg telefoniske henvendelser til politidistrikter, der det ble oppgitt at det var etablert politiråd, i en eller flere kommuner. Disse samtalen,

---

<sup>2</sup> Statusrapporten ble oversendt Justis- og politidepartementet 7. September 2007.

eller utstrukturerte intervjuene kan betraktes som en forundersøkelse som dannet grunnlag for kartlegging av felt. Forundersøkelsen indikerte at antall politiråd var noe overrapportert fra politidistriktene.

Det varierte hvordan jeg ble mottatt på telefon. Enkelte lot til å oppfatte min oppringing som utidig. Jeg opplevde å bli sett som 'kontrollør', en som skulle se dem i kortene. Selv om jeg forklarte at jeg ringte i forbindelse med studiet, var det opplagt at jeg også ble sett som ansatt i Politidirektoratet. En erfaring var at jeg ble møtt med en mer positiv holdning der distriktet var kommet godt i gang med etablering av politiråd.

Fangen (2004:63) bruker uttrykket 'portvakt' som en metafor om personene som *"vokter porten som åpnet for kontakt med de andre deltagerne og til tilgang til feltet"*. Politimesteren kan forstås som feltets 'portvakt'. Det var han/hun jeg henvendte meg til først, og som avgjorde om jeg "gikk videre" i å kontakte de enkelte driftsenheter. At politimesteren var portvakt innebar at min tilgang til feltet ble vurdert ut fra en leders strategiske vurderinger av dette.

I neste ledd tok jeg kontakt med lensmann og stasjonssjef. Også i denne fasen "skallet" politiråd av. Et par steder var det første møtet blitt avlyst, eller det kunne være avholdt et første møte, men at det neste lå utenfor min tidsmessige ramme. Det var ingen som direkte avviste meg, men jeg kunne oppleve en tilbakeholdenhet blant enkelte, eller at de syns det var for tidlig å la meg få observere dem. Dette gjorde at jeg unnlot å be om tilgang. Prosessen med tilgang til felt foregikk på denne måten parallelt med valg av enheter i studien.

### **Utvalg og utvelging av enheter**

Ved utvelging av enheter i studien tilstrebet jeg et utvalg av politiråd som representerte en variasjonsbredde med hensyn til visse kriterier. Jeg la vekt på at politirådene skulle være lokalisert i ulike politidistrikter og at kommunene representerte en variasjon med hensyn til kommunestørrelse. Jeg la videre vekt på at utvalget besto av kommuner både med og uten SLT-samarbeid. Når SLT, Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak, ble tillagt vekt, var det fordi denne samarbeidsordningen står nær politiråd. SLT var allerede godt etablert i mange av landets kommuner. Jeg antok at det hadde betydning for etableringen av politiråd, hvorvidt det var SLT-samarbeid fra før av i kommunen, eller ei. Et felles kriterium for enhetene var at de skulle ha gjennomført sitt første møte.

*”Et strategisk utvalg bygger ikke på tilfældighetsprinsippet, men derimot på systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut fra teoretiske og analytiske formål er mest relevante og mest interessante”*  
(Grønmo 2004:88).

Jeg er klar over at det er andre variasjoner mellom politirådene som på denne måten ikke ble vektlagt. Forundersøkelsen hadde gitt innblikk i ulike lokale løsninger. Blant annet ble det etablert regionale politiråd, der flere kommuner deltok. De største byene, slik som Trondheim og Oslo, lot videre til å ha sin helt særegne måte å organisere politiråd på. Jeg har heller ikke lagt vekt på at politirådene representerer kommuner med ulik partipolitisk flertall, noe som kunne vært interessant i forhold til studiens formål og problemstillinger. Det faktum at politirådenes tilgjengelighet, som jeg viser under, til dels, var avgjørende for utvalgets sammensetting, gjør at partipolitisk preferanse ikke er innlemmet som et kriterium. Fire av ordførerne i utvalget representerer Arbeiderpartiet, en av dem Senterpartiet.

| <b>Utvalget – sentrale kjennetegn</b> |                      |                      |   |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|---|
|                                       | <b>Antall innb.*</b> | <b>Med/ uten SLT</b> | <b>Faste deltagere</b>  |
| Politiråd1                            | 47 000               | Med                  | Ordfører, rådmann, kommuneskolesjef, SLT-koordinator politileder, forvaltningssjef i politiet, namsmann |
| Politiråd2                            | 8 000                | Uten                 | ordfører, rådmann, rektor videregående skole, kommunestyrerepresentant, politileder,                    |
| Politiråd3                            | 26 000               | Uten                 | Ordfører, rådmann, politileder, stedfortreder for politileder   |
| Politiråd4                            | 3 500                | Uten                 | Ordfører, rådmann, politileder, kommuneskolesjef  |
| Politiråd5                            | 28 000               | Med                  | Ordfører, rådmann, SLT-koordinator, politileder   |

\*pr.1.1.2008 (Statistisk sentralbyrå 2008)

Utvalget kan sammenfattes som bestående av en storkommune (Politiråd1) med SLT-samarbeid, to mellomstore kommuner (Politiråd3 og Politiråd5), hvorav den ene med SLT-samarbeid og to småkommuner (Politiråd2 og Politiråd4) uten SLT-samarbeid.

### **Strategisk eller pragmatisk utvalg?**

Selv om jeg tilstrebet et strategisk utvalg ble prosessen med utvelging av enheter, som vist, preget av hvor tilgjengelige enhetene var. I praksis var det politilederen som åpnet eller lukket for tilgang. Ingen av ordførerne jeg tok kontakt med siden, hadde innvendinger til min

deltagelse. De ga alle uttrykk for å være positive til at jeg deltok i møtet og til at jeg intervjuet dem. De ønsket meg velkommen til møtet og fant tid til intervju. Rent praktiske hensyn spilte også en rolle for hvilke politiråd som ble valgt ut, slik som lokalisering av politiråd og tidspunkt for møtedato. Jeg avgrenset utvalget til å gjelde politiråd på Østlandsområdet. At slike hensyn fikk spille en rolle, gjør at utvalget har preg av *pragmatisk utvalg*. Disse kjennetegnes av at enhetene er valgt ut på en pragmatisk eller skjønnsmessig måte. Slike utvalg anvendes gjerne når man skal studere nye områder, for eksempel nye organisasjonsformer, som har vært lite utforsket. De kalles da ofte eksplorerende studier. (Grønmo 2004:86).

I utgangspunktet var de fem politirådene strategisk valgt ut. Selv om jeg tok pragmatiske hensyn var det strategiske vurderinger som avgjorde hvilke enheter som inngikk i utvalget. Utvalget består av fem enheter som fremstår som relevante og interessante, og som også ses å representere en viss variasjon i forhold til *studiens formål om å forstå* politiråd som samhandlingsarena. Studien kan likevel forklares som eksplorerende, i den forstand at den ikke tar sikte på å konkludere eller generalisere fra utvalget.

### **De glade politiråd**

At tilgjengelighet fikk spille en såpass stor rolle for utvelging av enheter, kan likevel ha bestemte konsekvenser for utvalgets sammensetning. Med *tilgjengelig* her, sikter jeg både til tilgjengelig i form av at rådet faktisk var etablert, og tilgjengelig i form av at jeg ble gitt tilgang. For det ene, kan de første etablerte politirådene skille seg ut fra de som ble etablert senere, ved at politileder, og også ordfører, har hatt en særlig positiv innstilling til samarbeidet. Den positive innstillingen i seg selv, kan altså være noe av grunnen til at samarbeidet ble raskt etablert. For det andre, kan politiråd som ”lett ga tilgang” skille seg ut ved at dette var politiråd som opplevde å ha ”fått det til”. På denne måten kan det spørres om de fem politirådene representerer et utvalg av glade Politiråd, med deltagere som var særlig positive til samarbeid. Utvalgsanalysen ga også inntrykk av at både ordfører og politileder faktisk også var svært positive og forventningsfulle til samarbeidet, og at de i liten grad hadde innvendinger. Dette i seg selv indikerer ikke at utvalget er skjevt, men det kan være grunn til å se informantenes positive erfaringer i lys av utvalgets sammensetning.

Jeg har også reflektert over betydningen av min direktoratrolle. Kunne denne bidra til at de ønsket å fremstå som positive, eller at en positiv holdning ble forsterket? Jeg var uunngåelig

en representant for myndigheten som hadde pålagt politiråd. At en form for 'lipservice' finner sted, det vil si, at de svarer det de tror jeg vil høre (Repstad 2004:241), kan ikke utelukkes. Inntrykket er imidlertid at de ikke var redde for å uttrykke frustrasjon ellers, når for eksempel organisering ble diskutert, når de tolket policydokumenter eller når problemet med taushetsplikt i SLT ble påpekt. Jeg opplevde deltagerne som åpenhjertige, og har reflektert over om de kunne være mer ærlige fordi jeg var noe mer enn bare en student.

Gjennom forundersøkelsen hadde jeg fått innblikk i at en positiv innstilling ikke var opplagt ellers. Den nærmest ensidig positive holdningen i de fem politirådene sto i kontrast til erfaringer forundersøkelsen ga. Forundersøkelsen viste at politimestere og lokale politiledere kunne være direkte negative, eller vise lite engasjement. En politimester uttrykte: *"Vi var pålagt å etablere politiråd før vi visste hva det var"*. Han påpekte at samarbeid mellom politi og kommune ikke var nytt og han lot ikke til å ha store forventninger. *"Kommunale styrer har vært forslag tidligere"*, sa han. En annen politimester sa: *"Det er overdreven tro på dette blant politikerne"*. I mange kommuner er politiråd underordnet. *"Det er entusiasme og kjemi som er avgjørende for samarbeid"*, påpekte hun. Skepsisen de uttrykte syntes å rette seg mot den sterke politiske forankringen dette hadde, at det bar preg av politisk hurtigbehandling og var lite gjennomtenkt. En lensmann listet opp uavklarte spørsmål. *"Politiråd er Soria-Moria tankegang"*, og videre *"Politiråd er blitt en sånn stjerne på himmelen. Politisk fundert"*. En politimester uttrykte stor grad av egenrådighet. Han sa at i en av kommunene ville de bare fortsette som før. *"I denne mørkeblå kommunen mottar de ikke ordre fra en rødgrønn regjering"*. Denne manglende entusiasme lot til å medføre at de utsatte å ta kontakt med kommunen. I mitt utvalg på fem politiråd inngår ikke slike "negative" utvalg av politiledere.

Forundersøkelsen viste at det likevel ikke bare var negative holdninger som gjorde at det tok tid å etablere politiråd. Politilederne var også tydelig opptatt av at de ikke ønsket å belaste kommunen unødig og at de av denne grunn ikke hadde tatt initiativ overfor kommunen ennå. Politiet kunne ikke pålegge kommunen samarbeidet, derfor var det viktig hvordan politiet gikk frem. Det var viktig at kommunen selv så samarbeidet som hensiktsmessig. Det gjaldt *"å få kommunen på kroken"*, som jeg viser senere (kap.5). En stasjonssjef ga uttrykk for hvordan politiet nærmet seg kommunen. *"Vi kaller det heller en samarbeidsmodell. Ellers kommer rådmannen til å nedsette komite, og det blir så byråkratisk. Vi må ta det bakveien"*.

At det var kommunevalg høsten 2007 var åpenbart et forhold som gjorde at tidspunktet for å ta initiativ til samarbeidet ble sett som uheldig. Når det tok tid med etablering av politirådene kan dette altså henge sammen med at politilederen, ordføreren, eller begge, var negative eller skeptiske til samarbeidet. Utvalget av politiråd i studien kan på denne måte fremstå som skjevt. På den annen side kan det også være at politilederne lydig bare følger pålegg når de raskt tok initiativ til samarbeid. Det er vesentlig å påpeke slike sider ved utvalget, i forhold til den senere analyse av materiale. Spørsmål om skjevhet, eller grad av skjevhet, kan likevel ikke besvares. I praksis, når politiråd faktisk er etablert, behøver heller ikke dette å være noe som skiller samhandlingen i de første politirådene, fra de som senere blir etablert.

### **Gjennomføring av feltarbeidet**

Med 'feltarbeid' sikter jeg her til innsamling av empiri til analysen av politiarbeid, som for det ene ble gjennomført ved observasjon av de fem politirådene, for det andre intervjuer med ordførere og politiledere som deltok i politirådene. Data fra observasjoner og intervju ses som to atskilte datamaterialer, samlet inn i to ulike situasjoner, på ulike tidspunkt, og som regel ulike steder. Mens deltagerne var sammen under observasjonene, var jeg alene med ordfører/politileder under intervjuet, som regel på deres kontor. Under observasjonene var jeg opptatt av å forstå *samspeillet* i politirådene, hvilke *tema* som ble tatt opp og hvilken type kunnskap som ble anvendt. Under intervjuene var jeg opptatt av å få frem informantenes *refleksjoner* og *erfaringer*. Observasjonene bidro til en annen type kunnskap enn intervjuene. Jeg omtaler de to datamaterialene samlet som et feltarbeid, siden jeg intervjuer personer jeg har observert, og det dreier seg om samme fenomen. Sammen danner de to materialene basis for analysen av politiråd.

### **Observasjoner**

Observasjonene ble gjennomført ved at jeg deltok på møter i hver av de fem politirådene. I et politiråd deltok jeg på to møter. Observasjonene er slik av kort varighet, sammenlagt et par dager. Fangen (2004) viser til klassiske studier i sosialantropologen der deltagende observasjon innebærer at forskeren lever i miljøet som studeres over flere år. Det langvarige feltarbeid gir nødvendigvis mer rik og detaljert informasjon. Deltagerne viser flere sider ved seg selv. Du blir bedre kjent og får innblikk i hvordan prosesser utvikler seg.

Mine kortvarige observasjoner ga ikke mulighet til å forstå dynamikk og prosess over tid.

Observasjonene må ses som isolerte bilder av politiråd som sosialt system. På den annen side er politirådene ikke noe som kan studeres daglig. Møtene foregår sjeldent, fra to til fire ganger

i året. Fangen påpeker tilsvarende at det kan være pragmatiske grunner til å gjennomføre korte feltarbeid. For mange formål kan dette være tilstrekkelig (Fangen 2004:98).

### **Deltagende eller ei?**

Når observasjon som metode blir omtalt, er det gjerne som 'deltagende observasjon'.

*"Metoden innebærer å være ute i felten blant deltagerne slik det naturlig fremstår for dem."*

(Fangen 2004:27). Hun forklarer at deltagende observasjon innebærer å involvere seg i samhandling med andre, samtidig som du iakttar hva de foretar seg. Deltagelse trenger likevel ikke forstås så bokstavelig. Du behøver ikke delta i de samme aktivitetene som menneskene du studerer. *"I ordet deltagelse ligger mer at du deltar i en allmenn sosial samhandling med dine forskningssubjekter, ikke at du skal utføre de samme handlingene som forskningssubjektene"* (Fangen 2004:30). Deltagende observasjon kan ses på en skala, der du på den ene siden kun observerer, og på den andre siden kun deltar.

For meg var det et bevisst valg å være på den ene siden av skalaen, der jeg kun var observatør. Jeg forsøkte å markere min forskerrolle når jeg presenterte meg, og sa at jeg i denne rollen bare ønsket å observere. Min oppfatning var at jeg ved deltagelse lettere ville forbindes med direktoratrollen. Det var opplagt også en praktisk bakgrunn for ikke å delta. Det ville kunne bli sett som forstyrrende. Møtene var korte og effektive. Jeg ønsket ikke å påvirke gjennomføringen.

Innledningsvis ble jeg kort presentert av møteleder, det vil si ordføreren (i tre av møtene) og politileder (i to av møtene). Det ble forklart at jeg, som kjent, deltok i møtet i forbindelse med en politirådstudie. Jeg sa at jeg var glad for at de ga meg anledning til å komme. Jeg spurte om de hadde lest informasjonsskrivet. Jeg sa at jeg ønsket å skrive ned mest mulig av det som ble sagt, og at jeg ikke ville komme til å delta i møtet. Jeg sa at det ikke var nødvendig å ta hensyn til meg, at jeg ville spørre i etterkant om det var noe jeg ønsket mer utfyllende opplysninger om. I all hovedsak satt jeg stille og skrev. Ved to anledninger spurte jeg om betydningen av en forkortelse og foranledningen til en sak. Likeledes fikk jeg ved to anledninger selv spørsmål i møtet. Det ene spørsmålet gjaldt ordlyden til et punkt i rundskrivet. Da jeg svarte la jeg vekt på hvordan jeg tolket det. Jeg forklarte at jeg gjennom studien opplevde at dette ble praktisert ulikt. Jeg ønsket å vise at jeg ikke hadde noe fasitsvar. I direktoratrollen ville jeg svart annerledes og kanskje hatt et annet tonefall. Jeg ville ikke lagt vekt på min tolkning. Jeg ville trolig heller ha vist direkte til punkter i rundskrivet, men

påpekt at det var rom for lokale tilpasninger. I det andre tilfellet ble jeg ved avslutningen av møtet spurt hva som var min oppfatning av møtet. Jeg forklarte at det ikke var ment at jeg skulle vurdere relevans eller hensiktsmessighet, men at jeg oppfattet møtet som konstruktivt, at det syntes å være viktig informasjon som ble delt. Jeg la til at dette måtte forstås som en personlig vurdering. Hadde jeg utøvet direktoratrollen ville jeg antagelig lagt vekt på å vurdere i forhold til uttalt hensikt med politiråd, og pekt på konkrete punkter i rundskriv der dette lot til å fungere etter målsettingen. Tilsvarende ville jeg kanskje pekt på punkter der dette ikke var så opplagt, og lagt vurderingen mer i deres hender.

Fangen (2004) påpeker at man ved fullstendig nedtoning av rollen som observatør kan ha vanskelig for å forstå kommunikasjonen og kodene deltagerne opererer med internt. I denne studien ser jeg ikke dette som problematisk. Jeg studerte ikke aktørenes private liv, men en offentlig samhandlingsarena, der deltagerne utøvde en offentlig rolle og et offentlig ”språk”. Dette var også et språk jeg var fortrolig med fra før. I forhold til feltarbeid som gjerne foregår i, for forskeren, helt ukjente miljøer, var dette en annen situasjon. Denne fortroligheten kunne samtidig bidra til at jeg tok ting for gitt. Jeg søkte aktivt å stille spørsmål til materialet og mine egne fortolkninger. Hva er det jeg overser? På hvilken bakgrunn forstår jeg deltagerens utsagn?

En tilbaketrukket rolle under observasjonene betyr ikke at jeg ignorerer min påvirkning på deltagerne og den innflytelse de har på meg. Fangen (2004:29) påpeker, i tråd med Skjervheim, at du nærmest nødvendigvis er deltakende når du observerer. Slik kan metoden ses i motsetning til objektivisme, eller positivisme, der du ser alt som fakta. Man opptrer nødvendigvis som menneske og ikke kun som forsker. En forsker kan ikke kun se seg selv som tilskuer til verdenen menneskene befinner seg i. Å være til stede vil kunne endre eller påvirke situasjoner på ulike måter (Fangen 2004).

Selv om jeg søkte ”lav grad av deltagelse” kan observasjonen ses som deltagende, i den forstand at jeg deltok i den *naturlige samhandlingen*. En refleksjon jeg også gjør meg, er om jeg, ved ikke bare å være ung student, men ”voksen” og offentlig ansatt, slik som deltagerne i rådene, lettere ble sett som en naturlig deltager. Mens jeg forsøkte å markere min forskerrolle, kan det på den annen side være min yrkesrolle (politidirektoratrolle) som gjorde at jeg ble sett som lik dem, og i noen henseende nærmest som en jevnbyrdig.



Til tross for observasjoner av kort varighet og lav grad av deltagelse, omtaler jeg altså observasjoner og intervjuer samlet som et feltarbeid. Når jeg referer til feltarbeidet, gjør jeg det tydelig at det ikke er dokumentanalysen jeg sikter til, men til intervjuer og observasjoner av politiråd.

## **Intervjuer**

Ordfører og politileder pekte seg ut som de mest sentrale aktører å intervju. Mens det fremstår som opplagt at lokal politileder var sentral aktør, var det ikke like opplagt med ordfører. Forundersøkelsen indikerte imidlertid at politilederne entydig oppfattet ”toppledelsen i kommunen” (jamfør rundskriv, s. 2) synonymt med ordfører. Intervjuene ble gjennomført med politileder og ordfører hver for seg. Jeg ønsket å få frem den enkeltes perspektiv og også en eventuell ulikhet mellom de to partene, som jeg antok ville ”tøyles”, om politirådmøte ble utvidet til å inkludere gruppeintervju.

Jeg forklarer intervjuet som halvstrukturert i form. Intervjusituasjonen var likevel ikke helt i tråd med Kvaless (2006) beskrivelse av det halvstrukturerte intervju, nemlig som en åpen og fleksibel samtale basert på forslag til spørsmål rundt relevante temaer, åpent for forandringer. Kvale tegner bilde av en intervjusituasjon der intervjuer kritisk og aktivt følger opp svarene, og at intervjuet i stor grad blir til ”mens man går”. Intervjusituasjon var her i stor grad strukturert rundt spørsmål i intervjuguiden. Rekkefølgen på spørsmålene ble ikke fulgt slavisk. Noen spørsmål ble unødvendig å stille og noen la jeg til. Men i hovedsak kretset intervjuene rundt spørsmålene. Jeg penset informantene inn på tema og ga retning for hva som skulle fokuseres. Jeg lette likevel ikke aktivt etter nye tråder under intervjuet og stilte i liten grad oppfølgingsspørsmål. Hovedgrunn til at jeg ønsket ”å ramme inn” intervjuet med faste spørsmål, var at jeg opplevde det som unaturlig, og i noe grad også uetisk, å gå mer i dybden. Jeg ville berøre temaer informantene trolig i liten grad hadde reflektert rundt ennå, i en tidlig fase av politirådets historie. Det lå også en pragmatisk vurdering til grunn. Jeg ønsket ikke bry de for lenge.

Jeg var likevel opptatt av at informantene fikk snakke og reflekterte fritt. Spørsmålene i intervjuguiden syntes å bidra til at refleksjoner ble utviklet under intervjusituasjonen. Intervjusituasjonen bar preg av en samtale. Jeg opplevde ikke å samle inn ”ferdigenkte refleksjoner”. Kvale (2006:117) påpeker at intervjusamtaler skal ses som resultat av felles samhandling. Forskningsintervjuet er ikke konversasjon mellom likeverdige aktører, ettersom

det er forskeren som definerer og kontrollerer situasjonen. *”Intervjuuttalelsene er ikke samlet inn – de er forfattet i fellesskap med intervjupersonen”*.

Selv om intervjusituasjonen var relativt lik for begge parter, lot politilederne i større grad enn ordførerne til å ha reflektert rundt spørsmålene. Noe som må ses som naturlig. Politiet oppfattet seg trolig også i større grad som ”eiere”. Dessuten hadde politiråd vært tema en god tid i etaten. De hadde ansvaret for å ta initiativ til samarbeidet. Det kunne også være at politilederne følte en større samhørighet med meg, at dette var noe av grunn til at disse intervjuene i hovedsak tok noe lenger tid og gikk mer i dybden, enn intervjuene med ordførerne.

### **Kombinasjon av metodeteknikker**

Det er vanlig under feltarbeid å jobbe parallelt med ulike metoder, og at det ofte ikke er klart skille mellom observasjonsfase og intervjufase. Fangen (2004) peker på det fordelaktige ved å kombinere observasjon med intervju, og ”dra nytte av” at ulike innsamlingsmetoder skaper grunnlag for ulike typer data. Med kombinasjon av de to teknikkene åpnes det opp for å la intervjuene konfrontere observasjonene, og omvendt. Dette kan også bidra til å validere datamateriale, skriver hun. Du kan spørre om ting du har sett, og vurdere det sagte opp mot det observerte.

Som pekt på over oppfatter jeg her observasjonssituasjon og intervjusituasjon som atskilt. Jeg hadde ikke et aktivt kritisk blikk under feltarbeidet med tanke på validering. Intervjuguiden ble brukt relativt systematisk. Likevel ble spørsmål og svar i noe grad relatert til og formet av møtet jeg hadde observerte. Intervjuet åpnet opp for en større forståelse for, og innsikt i, det jeg observerte. På den annen side ble også fortolkningen av observasjonene i etterkant, preget av datamaterialet fra intervjuene. De to metodeteknikkene åpnet i etterkant opp for å forstå intervjuer og observasjoner i lys av hverandre. Materialet fra de to situasjonene ble fortolket i i lys av hverandre.

Selv om jeg, som jeg peker på under, bestrebet meg på å få med det som direkte ble uttalt under observasjon og intervju, gikk tolkningen dypere enn det som direkte ble uttalt. Hermeneutisk tilnærming innebærer ”tolkende lytting” (Kvale 2006:81) til mangfoldet av betydninger i informantenes uttalelser, med mulighet for omtolkninger innenfor den

hermeneutiske sirkel. Aktørenes uttalelser ble rekontekstualisert i forhold til den begrepsapparatet utviklet under dokumentanalysen.

### **Praktisk gjennomføring**

Avtale om deltagelse på politirådsmøte ble i praksis gjort med den lokale politilederen. Jeg tok deretter kontakt med ordfører. I to av tilfellene hadde lensmann/stasjonssjef på forhånd sagt at jeg ville komme til å ta kontakt. Jeg forsøkte å legge intervju til samme dag som politirådsmøte, for å kunne ta det under samme besøk. Men dette lot seg ikke gjennomføre alle steder. I forkant av politirådsmøte sendte jeg informasjonsskriv om studien på mail til ordfører og politileder.

Jeg gjennomførte observasjoner og intervju fra februar til og med september 2008. Det vanlige var at jeg først deltok på møtet, der jeg observerte, mens jeg gjorde intervjuene i etterkant av møtene. Møtene var effektive, de hadde alle kort varighet, fra i underkant av to timer til nær tre. Det var satt av en time til intervju og de ble stort sett gjennomført innenfor tiden. To av intervjuene med politiledere gikk likevel godt utover tiden. Et intervju ble foretatt på telefon, fordi det var vanskelig å få avtalt tidspunkt. Opplevelsen var at dette intervjuet ble knappere. Jeg oppfattet at det over telefon var vanskelig å få frem det samme engasjement og den samme refleksjon. Informanten var ikke på samme måte i intervjusituasjon. Dette intervjuet tok bare en halv time. Da jeg en god stund etter tok telefonkontakt med informantene, fordi jeg hadde tilleggsspørsmål, opplevde jeg dette som annerledes. Jeg opplevde at de raskt ”kom på sporet”, fordi vi hadde møttes tidligere.

Jeg brukte ikke opptaksutstyr, men noterte for hånd både når jeg observerte og intervjuet. Dette ble den naturlige måte å møte informantene på. Med opptakerutstyr ville jeg skape en avstand, bidra til å gjøre min rolle mer autoritær, var min vurdering. Jeg ville opptre mest mulig ”mildt” og lengst mulig unna en kontrollørrolle, siden jeg forsto at jeg ville berøre tema og spørsmål de ikke hadde reflektert over tidligere. De ble jo ikke intervjuet fordi de var ”eksperter”. Min vurdering var at opptaksutstyr ville kunne gjøre dem mer bundet. Siden både møte og intervjusituasjon var strukturert (av dagsorden og intervjuguide) fant jeg det også overkommelig.

Det var likevel lettere å få nedskrevet direkte tale under intervju, enn under observasjon. I intervjusituasjonen styrte jeg i stor grad tempoet. Jeg stoppet opp og spurte om de kunne

gjenta der det gikk for fort. Det at jeg noterte førte i seg selv til at de avpasset tempo. Jeg gikk gjennom notatene mine kort tid etter intervju og observasjon. Der det var ufullstendige og halve setninger lot dette i de aller fleste tilfellene seg rekonstruere. I alle tilfelle skrev jeg det på PC samme dag.

### *Å forske på 'egne og 'andre'*

Med min bakgrunn ser jeg studien av politiråd delvis som en studie "i egen leir". Jeg identifiserte tidlig dette som en metodefaglig utfordring. Samtidig var politirådene ikke en arena jeg automatisk hadde tilgang til. Nielsen og Repstad (2004) ser på ulike sider ved å forske 'i egen bakgård', altså når man har en tilknytning til organisasjonen man forsker på. Mens man i tradisjonell metodelitteratur ofte har advart mot dette, som ses som rolleblanding, har man i dag erkjent at mye forskning foregår 'innenfra', og at det til og med har sine fordeler, skriver Nielsen og Repstad (2004). De refererer til Bo Eneroth, som en av de få samfunnsforskerne som har vært opptatt av det metodiske ved å studere egen yrkesutøvelse. Det er ellers vanskelig å finne relevant metodelitteratur. Det er sjelden denne innfallsvinkelen som tas opp. I Cato Wadels (1991) kjente metodebok "*Feltarbeid i egen kultur*", så må 'egen kultur' forstås som eget samfunn og ikke egen organisasjon. Han trekker imidlertid frem det viktige poeng at den rene forskerrollen i samfunnsvitenskapen uansett er en fiksjon (Nielsen og Repstad 2004).

I min studie kan det ses som problematisk at jeg både forsker på 'egne' og 'andre'. Hvilken betydning har det at informantene kommer fra to ulike etater, der den ene er 'kjent', og den andre 'fremmed' ? Er det lettere å forstå 'mine egne' enn 'de andre'. Hva tar jeg for gitt, og hva er det jeg ikke forstår? Er jeg like kritisk og spørrende til begge? Yter jeg begge rettferdighet? Dette er spørsmål jeg har stilt meg selv under studien.

Mine refleksjoner konkluderer med at jeg nedtoner betydningen av dette. Jeg ser deltagerne først og fremst som offentlige aktører som utøver en offentlig rolle. Deltagerne hadde lang yrkeserfaring. De opptrådte på felles arena med felles målsetting. Lederrollen må videre forstås som mer fremtredende enn profesjonsrollen. Når jeg i noen tilfelle omtaler aktørene som to parter (politi og kommune) er det for å få frem en eventuell ulikhet, der denne anses å ha betydning.

At jeg intervjuer og observerer ledere, skal kommenteres til slutt. Widerberg (2001) illustrerer billedlig de ulike oppfatninger ansatte og ledere i samme bedrift, ga under intervju. At ledere har en egen motivasjon for å gi et godt inntrykk og trekke frem ”den lyse siden”, er noe en må være åpen for. Ledernes oppfatninger behøver langt i fra å samsvare med de ansattes. I denne studien er det nok også riktig å være oppmerksom på at politilederne særlig kan ha hatt ønske om å tegne et positivt bilde, siden jeg også kunne oppleves som en myndighetsperson. Dette reflekterte jeg blant annet over når de refererte til og tolket ulike styringsdokumenter. Det kunne forstås som en gest. Samtidig kunne politilederne også oppfattes som svært ærlige og se meg som en fortrolig i intervjusituasjonen.

# Del II

## Bakgrunn for politiråd

### **Kapittel 3. Poliiti og Politikk**

Spørsmål om hva som er bakgrunn for og hvordan politiråd blir en realitet, er spørsmål om politikk. Mens en alminnelig oppfatning trolig er at politiet er politisk uavhengig, er den politiske styring av politiet, så vel som andre samfunnsinstitusjoner tilsiktet. ”*kollektive goder som lov og orden, ren luft, rent vann og en velfungerende infrastruktur .... er vanskelig å realisere uten et politisk system*” (Christensen m.fl. 2007:11). Jeg vil her forsøke å beskrive hvordan den politiske styringen skjer innenfor en bestemt organisasjonsstruktur og ved bestemte prosedyrer. Videre viser jeg hvordan politiråd er del av en politisk prosess.

#### ***Departement og direktorat***

Den politiske styringen på det enkelte politikkområde blir iverksatt innenfor en bestemt *organisasjonsstruktur* og ved bestemte *prosedyrer*. Organisasjonsstrukturen består av rolleforventinger og regler for hva som bør og skal gjøres. Prosedyrene kan ses som en utfyllende presisering av organisasjonsstrukturen. I tillegg pekes det på faktisk adferd. Den offentlige administrasjon, eller statsforvaltningen, kan ses som en ramme om organisasjonsstrukturen. Statsforvaltningen finnes på *tre styringsnivåer*; det nasjonale, det regionale og det lokale. På nasjonalt nivå omtales det som sentralforvaltningen.

Departementene utgjør kjernen i sentralforvaltningen. Politisk arbeid inngår som en integrert del av virksomheten, departementene er politiske sekretariater. *Departementene* forbereder saker for regjeringen og dens medlemmer og formidler politiske signaler til direktorat og underliggende institusjoner, slik at disse blir retningsgivende. Iverksettelse av politikken skjer ofte utenfor selve forvaltningen. *Direktoratene* betraktes som fagorgan underlagt departementene, og har til felles med departementet at de (som regel) er underlagt statsrådets direkte instruksjonsmyndighet (Christensen m.fl. 2007).

#### ***Den sentrale politiledelse***

Justisdepartementet og Politidirektoratet utgjør den sentrale politiledelsen i Norge. Justisdepartementet har ansvar for etatsstyring av Politidirektoratet, Riksadvokatembetet, generaladvokaten og Politiets sikkerhetstjeneste. Politidirektoratet har ansvar for etatsledelsen av politi- og lensmannsetaten, noe som omfatter ressursfordeling, organisering, resultatoppfølging mv. Politiet ivaretar også viktige oppgaver innenfor internasjonalt politisamarbeid, som Politidirektoratet skal ’etatsstyre’. Riksadvokatembetet har ansvaret for den overordnede faglige ledelse på straffesaksbehandlingens område (St.prp. nr 1 (2008-2009:79).

### ***Styringsdokumenter***

Regjeringens politikk uttrykkes gjennom *styringsdokumenter* som angir rammer og målsettinger for det enkelte virksomhetsområde. Det skal pekes på noen sentrale. Enhver ny regjering utarbeider ved tiltredelse en *regjeringserklæring* som blir lagt frem og debattert i Stortinget. Regjeringens forslag til statsbudsjett for kommende år legges frem i *St.prp. nr. 1* Budsjettforslaget, eller fagproposisjonen, beskriver formål og hvilke resultater som skal oppnås, dels for hele departementet, og dels for de enkelte etatene og de underliggende virksomheter. Etter at rammene er fastlagt gjennom regjeringens behandling blir vedtatt budsjett meddelt i *tildelingsbrev* fra det enkelte departement til de underliggende etater. Her konkretiseres målene for den enkelte sektor (Christensen m.fl. 2007:70). I tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet (2009:1) sies:

*"Politidirektoratet har et selvstendig ansvar for å følge opp sentrale dokumenter fra Storting og regjering, sentrale handlingsplaner og andre dokumenter som gir føringer og oppdrag innenfor direktoratets ansvarsområde".*

'Styringsdokumenter' kan forklares som summen av dokumenter som gir "føringer og oppdrag" på politikkområde.

### ***Mål og -resultatstyring og 'New public management'***

Mål- og resultatstyring har, sammen med rammestyring, vært gjeldende styringsprinsipp i statlig forvaltning siden begynnelsen av nittiårene (NOU 2003:06). Mål og resultatstyring er en komponent av 'New public management' (NPM), fellesbetegnelsen på en reformbølge som har preget offentlig sektor de siste 20 årene, særlig innenfor anglo-amerikanske land, men også i Skandinavia. 'NPM' innebærer økt vekt på profesjonell, managementorientert ledelse i offentlige organisasjoner, med vekt på mindre detaljstyring og økt autonomi.

Forvaltningskulturen skal skyves bort fra regler og prosedyretenkning i retning av sterkere resultatorientering. Det fremgår av tildelingsbrev (Justis- og politidepartementet 2009:3) hvordan prinsippet om mål- og resultatstyring er integrert: *"Politidirektoratets egen virksomhet, og den virksomhet som utøves i politidistriktene og særorganene, skal ta utgangspunkt i sentralt fastsatte mål og resultatkrav".* Delmål med resultatkrav listes opp i punkt 3, *"Prioriteringer og resultatmål for 2009".*

Tradisjonelt har statens styringsfokus vært rettet mot selve driften, og i mindre grad på det faktiske resultatet av denne (Christensen m.fl. 2007). Mål- og resultatstyring innebærer et



brudd med denne tradisjonen og tankegangen, noe som blant annet er tematisert av Stamsø (2005). Samtidig fordrer systemet at Storting og regjering/departement gir de enkelte statlige virksomheter visse frihetsgrader til å bestemme hvordan aktiviteten skal innrettes (NOU 2003:06:63).

### ***Etatsstyring og styringsdialog***

*Etatsstyring* foregår gjennom et bestemt opplegg, med fastsatte rapporteringer og en fast møtekalender mellom departement og underliggende virksomhet (Christensen m.fl 2007:69). Etatsstyringsmøtene gir anledning til å utdype resultatkrav, resultatindikatorer og resultatrapporteringer, sies i tildelingsbrev (Justis og politidepartementet 2009). Det fremgår av vedlegg 1, ”*Budsjett og styringskalender for 2009*”, hvilke aktiviteter som inngår i styringsdialogen mellom departement og direktorat der kommende året. Denne består av bestemte innrapporteringer, tekstlige bidrag til ulike dokumenter og fastlagte møter; ’rapporteringsmøte’, ’prioriteringsmøte’ og ’statusmøte’.

I tillegg til de formelle styringsdokumenter og etatsstyringsmøter, sies det i tildelingsbrev: ”*Direktoratet må være forberedt på å følge opp tiltak i uforutsette saker som kan komme i løpet av året, og som ikke er spesielt omhandlet i tildelingsbrevet*” (Justis- og politidepartementet 2009:2). Dialog med Justisdepartementet blir understreket: ”*På enkelte områder vil det være hensiktsmessig å behandle saker/faglige spørsmål i andre fora, hvor man kan avklare spørsmål og utveksle informasjon og synspunkter*” (s. 20).

I beskrivelsen over fremgår hvordan de politiske målsettinger for etaten ikke bare er overordnet styring, men også er resultat av *dialog*. Christensen m.fl. (2007) vektlegger i tråd med dette at NPM på norsk kommer til uttrykk gjennom en beslutningsstil mer preget av samarbeid enn av konfrontasjon. ’Styringsdialog’ mellom departementet og direktorat, kan forstås som summen av bestemte fastsatte møter og dokumenter, korrespondanse og kontakt ellers, knyttet til måloppnåelsen på politikkområdet.

Tilsvarende ber *Politidirektoratet* i *disponeringsskriv*, på bakgrunn av tildelingsbrev, *politidistriktene* om å følge opp regjeringens politikk og rapportere på resultater ved bestemte møter og skriftlige innspill.

Jeg har her vist hvordan målsettinger for politiets virksomhet utformes av politiske myndigheter gjennom en bestemt organisasjonsstruktur og bestemte prosedyrer. Et viktig poeng hos Christensen m.fl. (2007) er at forvaltningen kan ha viktig politisk innflytelse, når den gjennom saksforberedelse legger premisser for den senere politiske behandlingen. Gjennom faglig kompetanse og prioriteringer kan forvaltningen påvirke når og hva som iverksettes. Forvaltningen opererer ikke i et politisk vakuum. Den forholder seg til de politiske organene og er i nær kontakt med interesseorganisasjoner, bedrifter og massemedier.

Jeg skal nå forsøke å følge sporene til politiråd slik disse fremstår i de politiske dokumentene. Jeg vil vise hvordan politiråd er resultat av en politisk prosess.

### ***Politiråd i kriminalpolitikken***

'Politiråd' ser ut til å bli nevnt første gang, i den sittende regjering, Stoltenberg II sin programerklæring for perioden 2005-2009<sup>3</sup>, Soria Moria-erklæringen. Det vises imidlertid her til St.melding nr. 42 (2004-2005:89). Meldingen skisserer formalisert samarbeid mellom politi og kommune. Selv om det ikke omtales som politiråd her, fremstår dette som det politiske dokumentet som skisserer politirådsamarbeidet først. I Stortingets behandling av meldingen<sup>4</sup> omtales samarbeidet som politiråd. Politiråd blir omtalt første gang i forslag til statsbudsjett for 2007 (St.prp. nr. 1 (2006-2007)). "*Det skal opprettes lokale Politiråd som samler politi og myndigheter til systematisk samarbeid og felles idedugnader*" (s. 92). I tildelingsbrev (Justis- og politidepartementet (2007b) vises det til eget oppdragsbrev om politiråd (Justis- og politidepartementet 2007a). I brevet henvises til veilederen "*Politiet i lokalsamfunnet*" (Politidirektoratet 2005) som grunnlag for å videreutvikle samarbeidet mellom politi og kommune. Veilederen bør justeres i samsvar med omtalen i St.prp. nr. 1 (2006-2007) sies det. Pålegg til politidistriktene om å ta initiativ til samarbeidet fremstår tydelig i disponeringsskriv for 2007 (Politidirektoratet 2007a). Rundskrivet "*Formalisert samarbeid mellom kommunale myndigheter og politiet (Politiråd)*" (Politidirektoratet 2007b), blir sendt til politidistriktene kort tid etter.

Politiråd kan slik spores tilbake i en rekke sentrale politiske dokumenter og andre policydokumenter, fra St.melding nr. 42 (2004-2005) og regjeringens (Stoltenberg II) programerklæring for perioden 2005-2009. Videre blir politiråd fremhevet i

---

<sup>3</sup>[http://. www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

<sup>4</sup>Inst. S. nr 145 – 2005-2006

stortingsproposisjoner og tildelingsbrev, første gang i St.prp. nr 1 (2006-2007) og tildelingsbrev (Justis- og politidepartementet 2007a). Politiråd er hovedtema i eget oppdragsbrev fra Justis- og politidepartementet (Justis og politidepartementet 2007b). Politidirektoratet ber videre politidistriktene om å ta initiativ til politiråd i disponeringsskriv for 2007 (Politidirektoratet 2007a). En nærmere skisse for organisering følger i rundskriv om politiråd (Politidirektoratet 2007b).

### **Den korporative kanalen**

Slik viser styringsdokumentene hvordan og i hvilken sammenheng politiråd oppstår på den politiske agenda, forankret i den overordnede politikk. Mens St.melding nr. 42 (2004-2005) fremstår som dokumentet som skisserer politiråd først, synes en oppfatning i etaten å være at Politiets Fellesforbund, PF, fagforeningen for politi- og lensmannsetaten lanserte ideen. Dette ble blant annet referert til av flere i forundersøkelsen. Slik uttrykte en politimester det; *”Her var det tett forbindelse mellom Arne Johansen og Storberget”*, det vil si leder av PF og justisministeren.

På PF sine nettsider er politiråd sentralt tema, og det fremstår at PF oppfatter politiråd som sitt forslag. I september 2006 skrives: *”Etter initiativ fra Politiets Fellesforbund, er det vedtatt at det skal innføres Politiråd på lokalt nivå i Norge”*<sup>5</sup>. I notat til justisministeren konkretiseres PF *”sine tanker om hvordan et Politiråd kan fungere og hvilke oppgaver det skal ha”*. I debatten på Stortinget 23.05.06<sup>6</sup> om St.meld. nr 42 (2004-2005) viser også justiskomiteens leder til at politiråd er et forslag fra Politiets Fellesforbund.

Christensen m.fl. (2007:134) peker i tråd med dette på hvordan organisasjoner og samfunnsgrupper kan spille en viktig rolle, både ved utforming og iverksetting av politikken. Ut fra ideen om representativt demokrati er kontakten mellom folket og forvaltningen indirekte, gjennom ’valgkanalen’. Flertallsstyret blir ivarettatt ved at regjeringen, som leder av forvaltningen, er ansvarlig overfor Stortinget. I forbindelse med utformingen av politikken, blir organisasjonskanalen, aksjonskanalen og mediekanalen i tillegg ofte vist til, som andre kanaler mellom folket og forvaltningen; *Organisasjonskanalen*, eller interesseorganisasjoner,

---

<sup>5</sup><http://www.pf.no/id/4281>

<sup>6</sup> <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2005-2006/inns-200506-145/>

kan oppfattes som kollektive aktører og deres medvirkning i utforming, og også iverksetting av politikken, kan begrunnes ut fra verdier om partsstyre og fagstyre<sup>7</sup>. Kanalen blir også gjerne kalt *den korporative kanalen* (Christensen m.fl. 2007).

### Korporativisme og lobbyisme

Begrepet *korporativisme* avgrenses i norsk sammenheng ofte til interesseorganisasjoners deltagelse i utforming og iverksettelse av offentlig politikk, gjennom kontakt med forvaltningen. Ved siden av denne mer uformelle kontakten, kan samhandlingen mellom organisasjonene og sentralforvaltningen skje gjennom statlige utvalg, forhandlinger og høringer. I tillegg kan interesseorganisasjoner ha kontakt med Stortinget, noe som omtales som *lobbyisme*. I norsk sammenheng viser dette ofte til uformelle kontakter mellom folkevalgte og interesseorganisasjoner, foretak eller enkeltpersoner (Christensen m.fl. 2007:146).

Ulike interesseorganisasjoner og samfunnsgrupper, slik som Politiets kriminalitetsforebyggende forum (PKF) og Norsk Narkotikapolitiforening (NNPF), men også andre ikke direkte politirelaterte organisasjoner og aktører, har formell og uformell kontakt med forvaltningen og Stortinget om spørsmål knyttet til politiets virkefelt. Arbeids- og næringslivsorganisasjoner står likevel i en særstilling. Mer enn halvparten har regelmessig kontakt med forvaltningen, kontakt med Stortinget kommer i tillegg, viser en kartlegging (Christensen m.fl. (2007). I tråd med dette skriver PF:

*”Politiets Fellesforbund er til stede i alle fora i etaten hvor avgjørelser tas og vedtak fattes. Forbundet arbeider også med å påvirke kriminalpolitikken og budsjettene ved å drive aktivt lobbyarbeid overfor politikere og andre samfunnsaktører”* (<http://www.pf.no>)

Forbundet organiserer i overkant av 11 000 ansatte i politi- og lensmannsetaten, og må ses som en viktig samfunnsaktør.

Justisminister Knut Storberget vektlegger i tale til Politiets fellesforbund i november 2008<sup>8</sup> at de står nær hverandre, og har *”felles interesser, felles mål, og felles idealer”*. I noen saker kan nærheten synes særlig tydelig, slik som med politiråd. Justisministeren referer til da han var

---

<sup>7</sup> Christensen m.fl. viser at flere verdier og prinsipper setter rammen for forvaltningens virksomhet. De må forholde seg til det som kan kalles prinsipper om flertallstyre, partsstyre, fagstyre og rettsikkerhet. *Partsstyre* dreier seg kort om berørte parter rett til medbestemmelse. *Fagstyre* innebærer at statsstyret også forutsetter at beslutninger i størst mulig grad er tuftet på et faglig og vitenskapelig grunnlag.

<sup>8</sup> <http://www.regjeringen.no>

opposisjonspolitikere på Stortinget. ”Husker du det, Arne [Johannessen], at vi satt i stortingskantina og snakket om at vi måtte ha politiråd i alle kommuner?”. Selv om gjensidigheten Storberget her spiller på, selvfølgelig er del av politisk retorikk, fremstår det som om PF har spilt en vesentlig rolle i utforming av tiltaket, både gjennom den korporative kanal – kontakt og samhandling med statsforvaltningen og ved lobbyisme, uformell kontakt med Stortinget.

Fagorganisasjonene PF, Norges lensmannslag, Norsk tjenestemannslag, PARAT og Politiembedsmennenes landsforening, og i tillegg KRÅD, ble bedt om innspill<sup>9</sup> på forslag til rundskriv om politiråd. PF gir det mest utfyllende svaret, og rundskriv om politiråd (Politidirektoratet 2007) synes i stor grad å være i samsvar med PFs forslag. Samtidig er ikke dette så forskjellig fra Politirolleutvalgets forslag fra slutten av 70-årene (se kap. 4.1).

### **Samspill og oppsplittelse**

Uttrykket ’segmentert stat’ referer til at det innenfor ethvert politikkområde, eller det enkelte segment, vil være noen former for overlappende kontaktflater, der visse deltagere anses som legitime og der grunnleggende verdier og situasjonsoppfatninger deles innenfor segmentet (Christensen m.fl. 2007:147). Jeg skal ikke diskutere i hvilken grad samspilthet blant beslutningstagere preger politiets segmentområde. Innslag av det synes imidlertid å fremstå av denne gjennomgangen.

Tranøy og Østerud (2001) mener uttrykket ’segmentert stat’, generelt er mindre treffende i dag, enn på 70-tallet da det ble introdusert. Uttrykket ’fragmentert stat’, som kjennetegner en stat som er brukket opp og splittet opp, er på mange måter kanskje mer karakteristisk, skriver de. At ikke politiets segment bare karakteriseres av samspilthet, fremstår særlig aktualisert i det siste (vår 2009), der det er kommet til uttrykk stor grad av uenighet mellom fagforbund og sentrale myndigheter. Forbundsmedlemmenes ulovlige demonstrasjoner og Justisdepartementets diktering har vært en del av mediebildet.

Reiner (2000:9) skriver at politikkenes påvirkning på politiutøvelsen kan være usynlig, og ikke ”politisert”: ”When things are running smoothly it tends to be a socially invisible, undiscussed routine” Dette kan forstås å illustrere situasjonen der fag og politikk er fullstendig integrert, altså en situasjon preget av samspill. Samtidig kan hans utsagn videre; ”

---

<sup>9</sup> Mail fra Politidirektoratet v/Erik Liaklev, 26.03.07

*...policing is the sort of activity that is thought about mainly when the wheels come off*", ses som uttrykk for situasjonen som preges av oppsplittelse, eller fragmentering, mellom aktørene på politikkområdet. Politiets masseaksjoner mot regjeringen denne våren er et bilde på dette. Det er når det tilspisser seg at den politiske styring blir tydelig.

Jeg har i dette kapitlet vist hvordan fag og politikk henger sammen, hvordan politikken befestes gjennom bestemte strukturer og prosedyrer og gir føringer på det enkelte politikkområde, her politiets. Det illustreres at et politikkområde ikke utvikles og utformes isolert, og at grensene mellom fag og politikk kan være uklare.

Jeg vil i neste kapittel forsøke å identifisere hvordan politiråd begrunnes, hvilke begrep som står sentralt i argumentasjonen i politiske dokumenter og andre policydokumenter.

# Del II

## Teoretisk begrepsapparat

## Kapittel 4. Fire argumenter

Politikken utøves innenfor en samfunnsmessig ramme og tidsånd som den ikke kan ses isolert fra. I forrige kapittel viste jeg *hva som var bakgrunn for politiråd*. For å illustrere dette viste jeg *hvordan* den politiske styringen med politiet foregår, og hvordan politiråd er del av en politisk prosess. I dette kapitlet vil jeg vise hvilken politikk politiråd er uttrykk for, eller *hvilke argumenter politiråd hviler på*. Med utgangspunkt i politiske dokumenter og andre policydokumenter identifiseres fire begreper; *samarbeid, lokalsamfunn, forebygging og trygghet*, som blir sett å stå sentralt i argumentasjon for politiråd.

### *Samarbeidsargumentet*

Samarbeid må ses som et opplagt argument for politiråd og det er mange eksempler på det i rundskrivet om Politiråd (Politidirektoratet 2007b). Overskriften på rundskriv lyder:

*”Formalisert samarbeid mellom kommunale myndigheter og politiet (Politiråd)”*. Begrepet ‘samarbeid’ blir anvendt mange steder, videre ord med likelydende konnotasjoner, som ”samvirkerelasjoner” og ”samordnet innsats”.

I St.melding nr. 42 (2004-2005) der politiråd først skisseres, påpekes at mange kommuner allerede har et godt samarbeid med politiet, men at det bør videreutvikles i formalisert og forpliktende retning. Ikke bare samarbeid mellom politi og kommune, men også samarbeid mellom politi og andre aktører og internasjonalt samarbeid mot alvorlig, organisert og samfunnstruende kriminalitet skal styrkes. Den overordnede målsetting for politiet er; *”at politiet i samvirke med andre skal bidra til økt trygghet i samfunnet”* (s.56). Meldingen går nærmere inn på de to nøkkelbegrepene trygghet og samvirke. Om ‘samvirke’ sies at en rekke utfordringer i samfunnet er sammensatte og at politiet må samvirke med andre for å kunne løse sine hovedoppgaver. *”Samvirke som arbeidskonsept, har ikke bare i seg store fordeler, men er i mange sammenhenger en forutsetning for å lykkes”*. Avsnittet *”Forholdet politi - kommune”* innledes med at politiets oppgaver berører andre etaters virke og ansvarsområde, og at *”disse har ofte felles interesse med politiet i å hindre negativ utvikling på individ og samfunnsnivå”* (s. 69).

I Soria Moria-erklæringen og i de etterfølgende stortingsproposisjoner blir samarbeid sterkt vektlagt. Samarbeid beskrives som en forutsetning for å lykkes i forebygging og bekjempelse av kriminalitet. I den siste stortingsproposisjonen fremgår det at Justisdepartementet arbeider med en bred felles strategi for å styrke samfunnets forebyggende innsats, og at det parallelt



utarbeides en egen handlingsplan for å styrke forebyggende innsats rettet mot kriminalitet. Styrking og effektivisering av tverrsektorielt samarbeid vektlegges. Det indikeres at dette kan innebære ”å forsterke strukturer som politiråd og SLT.” (St.prp. nr (2008-2009:84).

’Samarbeidsargumentet’ fremstår tydelig i policydokumentene. I ”*Strategiplan for forebyggende virksomhet 2002-2005*” (Politidirektoratet 2002), blir samarbeid markert med begrepet ’problemeier’. I veilederen ”*Politiet i lokalsamfunnet*” (POD 2005) er samarbeid mellom politi, kommune og andre aktører hovedtema. I forordet understrekes at ”*Vi vet at det eksisterer mye godt samarbeid og gode dialoger mellom lokale politimyndigheter og eksterne samarbeidspartnere, men samhandlingen er ikke alltid godt nok systematisert*” (s. 6). Veilederen skal være til hjelp for videreutvikling av et mer forpliktende samarbeid.

I de ulike dokumentene vist til over, synes begrepene; ’samarbeid’, ’samvirke’, ’samordning’, ’samhandling’ å bli brukt om hverandre. Den ulike begrepsbruk fremstår mer som tilfeldig enn tilsiktet. Begrepene synes å referere til samme innhold. Jeg ser de som uttrykk for samarbeidsargumentets status i kriminalpolitikken og for politiutøvelsen. Det kan likevel synes som om begrepet ’samarbeid’ blir brukt mer konsekvent i de seneste politiske dokumenter og policydokumenter.

### **Politi og kommunesamarbeid – et historisk overblikk**

Samarbeid med politi og kommune er likevel ikke nytt. Det var også helt sentralt tema for Politirolleutvalget nedsatt i 1976. Utvalget slo fast at samarbeid ”*nær sagt alltid [har] vært tema og skriver seg langt tilbake i politiets historie*” (NOU 1981:35:40). Forholdet mellom politi og andre myndigheter er en (av flere) røde tråder i utredningen, uttrykkes det. Videre at ”*samarbeid med andre myndigheter er en viktig side av politirollen. Vi vil ha dette for øye når vi drøfter de enkelte politioppgaver*.” (NOU:1981:35:9). Rutiner og praksis i samarbeid blir diskutert relativt inngående. Samarbeid med veitrafikkmyndigheter, helse og sosialmyndigheter og økonomiske kontrollorganer blir drøftet (NOU 1981:35:112).

Utvalget påpekte også behovet for et mer formalisert samarbeid, som gikk utover det praktiske og ”brukernære”. Etablering av bredere samarbeidsfora skulle sørge for utveksling av generell informasjon (NOU1981:35:114). Det ble anbefalt regelmessig møtekontakt mellom politi og kommune. Utvalget tok initiativ til å iverksette ulike forsøk med samarbeidsordninger mellom politi og kommune (NOU 1987:27).

Et viktig argument for samarbeid var den sterke sentraliseringen i samfunnet. *”De tjue første årene etter krigen var preget av samfunnsmessig sentralisering, begrunnet i effektivitets og likhetsbetraktninger.”* (NOU 1987:27:46). Desentralisering ble sett som virkemiddel for å motvirke dette. Bedre kontakt mellom politi og lokale myndigheter og bedre planlegging, særlig av ordenstjenesten, ble sett som behov. Fra politi, publikum, presse og politisk hold synes oppfatningen å være at vanskeligere ordensmessige problemer ble mestret bedre om man hadde fora der politi og lokale myndigheter kunne møtes.

### **Kontaktutvalg**

Justisdepartementet vedtok etter politirolleutvalgets initiativ, i 1978, en prøveordning med folkevalgte nemnder, kontaktutvalg, på frivillig grunnlag i noen kommuner. Kontaktutvalget skulle være informasjonsorgan og gi politiet mer og bedre informasjon fra publikum og kommunale organer, samtidig som det skulle gi kommunens organer bedre innsyn og innsikt i politiets virksomhet. Videre var det ønske om at *”et slikt organ kunne øke kommunens muligheter til å øve innflytelse på politiets generelle virksomhet”* (NOU 1987:27:45).

Politirulleutvalget konstaterte at oppslutningen ikke var som forventet, heller ikke forventningene når det gjaldt planlegging av forebyggende tiltak. Dette ble sett i sammenheng med den begrensede kompetanse kontaktutvalgene fikk og at de hadde rådgivende funksjon. Utvalget ønsket at det ble opprettet organer hvor lokalsamfunnet kunne øve reell innflytelse. Politiets desentraliserte karakter skulle styrkes, noe som ikke var oppnådd med samarbeidsordninger som var prøvd til da (NOU 1987:27).

### **Politistyrer**

Forslaget om lokale politistyrer var i stor grad basert på den svenske ordningen. I Sverige opprettet man kommunale politistyrer da politiet ble statlig, for å beholde kontakten mellom politi og kommune. Politirulleutvalget i Norge la vekt på at politistyrene måtte ha beslutningsmyndighet på de fleste områder; når det gjaldt langsiktig planlegging av ressursbruk, disponering av personell og personalpolitikk (NOU 1987:27:61). I tillegg til den demokratiske gevinst håpet man på at syrene bidro til kriminalpolitisk skolering og bedre kontakt mellom politikere og politi. Politistyrene var å anse som folkevalgte organer. Det ble foreslått at styrene fikk sju medlemmer: Politimesteren og seks folkevalgte medlemmer, alle med stemmerett. Lokale representanter burde etter utvalgets oppfatning innstilles av kommunestyret/ene i politidistriktets primærområde, mens staten var tiltenkt å oppnevne

politistyrene. Forslaget innebar at kommunestyret hadde beslutningsmyndighet på politiets myndighetsområde.

Politistyrer ble aldri en realitet. Det inngripende samarbeid som her beskrives, uttrykker imidlertid den sentrale betydning samarbeid ble ansett å ha for Politirolleutvalget. Ulike ordninger for samarbeid ble skissert og forsøkt. Det var likevel først med SLT, på nittitallet, at formaliserte samarbeidsordninger mellom politi og kommune befestet seg. Det ble på denne tiden også etablert lokale varianter og program for samarbeid i flere politidistrikter, slik som 'Trygge lokalsamfunn' og 'Lev vel'. 'SLT-modellen' har imidlertid stått i en særstilling.

### **SLT**

SSP - samarbeid mellom skole og fritidsforvaltningen, sosial – og sunnhetsforvaltningen – regnes som forløper til SLT. SSP ble adoptert som modell av Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) på begynnelsen av nittitallet. KRÅD prøvde ut modeller for samarbeid om lokale kriminalitetsforebyggende tiltak i syv kommuner, der skole, barnevern, helse- og sosialetat og politiet deltok. Prøveordningen ble evaluert i 1993 (Ulfrstad 1993), og disse erfaringene har siden blitt basis for grunnstammen i SLT-modellen slik den fremstår i dag. Evalueringen viste at SLT krevde en bestemt organisering. En koordinatorrolle ble sett som avgjørende. For optimal samordning ble det forutsatt forankring på topp-plan innen kommune og politi. En politisk vilje til samordning ble forutsatt, og at kommunen og politiets ledelse satt sentralt i styrende organer. Det krevdes at alle ledd i kommuneorganisasjonen måtte være godt kjent med hva SLT innebærer.

SLT-modellen er organisert på tre nivåer. *Styringsnivået* etablerer overordnede rammer, *Beslutningsnivået* er et arbeidsutvalg med avgjørelsesmyndighet. *Utføringsnivået* gjennomfører det konkrete arbeidet. En koordinator i kommunen skal ha overordnet ansvar for å være pådriver i alle ledd og være forbindelsesledd mellom alle nivåer. Målet for SLT er å få mer effekt ut av allerede igangsatte tiltak, ved at forskjellige instanser støtter og utfyller hverandres arbeid. Barn og unge er viktigste målgruppe, men tiltakene kan omfatte ungdom opp til 25 år. Et hovedanliggende er å identifisere problemområder og utfordringer i forhold til barn og unge i faresonen, og å iverksette tiltak overfor dem (Gundhus m.fl. 2008). Å stimulere til SLT-samarbeid i det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet har vært en hovedoppgave for KRÅD. Nadheim, direktør for KRÅD, uttrykker i et foredrag på ICPC

konferanse høsten 2007, at positive erfaringer med SLT er bakgrunn for etablering av politiråd. Han sier om SLT-ordningen:

*” [it] has proven so successful that the Minister of Justice last year adopted the method to use in something he calls Police Councils, which he wants to be established in every of Norway’s 430 municipalities.” (Erik Nadheim 2007).*

Nadheims uttalelse må ses i sammenheng med at han er direktør for KRÅD, som administrerer SLT-ordningen. Samtidig indikerte forundersøkelsen jeg gjennomførte at politimestere og lokale politiledere ofte så politiråd som forlengelse av SLT. I rundskriv (Politidirektoratet 2007b) fremgår videre at SLT kan ses som basis for politiråd. Det blir dermed, i dag, eksplisitt anbefalt to typer formelle samarbeidsordninger mellom politi og kommune; SLT og politiråd. Forebygging av kriminalitet står sentralt i begge modeller.

### **SLT og politiråd**

Med utgangspunkt i rundskriv om politiråd (POD 2007) og SLT-perm 2005 (KRÅD 2005), skal jeg peke på noen faktorer som skiller de to ordningene, når det gjelder målgruppe, målsetting og organisering.

*Målgruppe* for SLT er unge gjerningspersoner, opptil 23 år, mens ’alle innbyggere’ i kommunen er politirådets målgruppe. Den uttalte *målsetting* for SLT er kriminalitetsforebygging, mens den for politiråd er ’trygghet og trivsel’. Når det gjelder *organisering*, skal både SLT og politiråd forankres på ledelsesnivå i kommune og politi, men politiråd har ikke en formalisert forbindelse fra styringsnivå til nivået som utfører, slik som SLT. Politiråd har heller ikke en definert koordinatorrolle, som er vesentlig i SLT. Begrepet ’samordning’, som står sentralt i SLT, fremstår særlig å ha referanse til koordinatorrollen. Det siktes videre til en bredere *sammensetning av deltagere* i SLT enn politiråd. Mens SLT krever en bestemt organisering, for å kunne benevnes SLT, og for at det skal kunne gis stimuleringsstilskudd, synes politiråd å åpne opp for større grad av lokal tilpasning.

Den første modellevaluering av SLT, slik den anbefales av KRÅD i dag, ble gjennomført i 2008 (Gundhus m.fl. 2008). Det pekes i kapittel 5 på likheter og ulikheter mellom SLT og politiråd. Et poeng som trekkes frem her, er blant annet at politiråd i større grad er opptatt av *informasjonsflyt* mellom kommunen og politikere, mens SLT er opptatt av kommunikasjon mellom politi og kommunens faginstanser.

## **'Partnership' i Storbritannia**

Samarbeidets rolle og betydning i kriminalpolitikken er tema i en rekke internasjonale studier. Crawford (1999) peker på at Storbritannia de siste tiår har sett en økende tendens til sentrale myndigheters avvisning av eneansvaret for å opprettholde den sosiale orden. I stedet plasseres ansvaret tilbake på samfunnet for at de selv skal håndtere problemet. *"In contemporary appeals to 'community', and 'partnership', crime control is no longer conceived of as the sole duty of the professional police officer or other criminal justice agent"* (Crawford 1999:25). Ansvaret er blitt fragmentert og fordelt på en rekke aktører. *"A language of 'partnership' has been borne"* (s.25). Ved innføring av *"The Crime and Disorder Act 1998"* blir samarbeidets posisjon særlig tydelig, viser Newburn (2002).

Gilling (1997) skriver at samarbeidet alltid har hatt en sentral rolle i den britiske kriminalitetsforebyggende praksis, men at dets karakter har endret seg. Det har utviklet seg fra noe implisitt i 50-årene. Privatpersoner og næringsliv deltok i et uformelt samarbeid, opptatt av å beskytte person og eiendom, til i 80-årene å bli eksplisitt uttrykt i den offentlige politikk. Han peker på en endring i terminologien, fra 'multiagency' og 'interagency' i 1980-årene, til 'partnership' i 1990-årene. De ulike begreper refererer til en subtil ulikhet, mener han. Men de uttrykker en endring i myndighetenes politikk fra 80- til 90-årene, som går fra å vektlegge samarbeid mellom aktører med et lovfestet ansvar, til samarbeid mellom ulike sektorer innenfor 'the mixed economy of crime prevention'. *"The change in emphasis, then, has been from inter-agency to inter-sectoral crime prevention, although both obviously co-exist"* (Gilling 1997:159).

## **Samarbeid som kriminalitetsforebyggende strategi**

Det fremgår i dette kapitlet at samarbeid mellom politi og kommune lenge har blitt fremhevet som ideal i den norske kriminalpolitikken, og at politiets samarbeid med aktører i lokalsamfunnet har stor fokus internasjonalt. Politirolleutvalget på 80-tallet gikk langt i å foreslå samarbeidsordninger. *Samarbeidstanken* synes likevel først de seneste årene å ha fått det virkelige gjennombrudd i Norge. Med SLT på nittitallet og politiråd fra 2007, sammen med en sterk kriminalpolitisk appell for lokalt samarbeid, har samarbeidsstrukturene fått politisk feste. Den nasjonale kriminalitetsforebyggende strategi fremstår i dag som en samarbeidsstrategi. Veilederen 'Politiet i lokalsamfunnet' (Politidirektoratet 2005) illustrerer, gjennom mange eksempler, hvor utstrakt politiets samarbeid med lokalsamfunnets aktører tenkes. Veilederen kan ses som uttrykk for en dreining i norsk sammenheng og som

illustrasjon på en 'blandet økonomi for kriminalitetsforebygging', i tråd med Gillings beskrivelse av 'the mixed economy of crime prevention', over. En illustrasjon på den blandede økonomien fremstår også i Egges m.fl. (2008) evaluering av kriminalitetsforebyggende arbeid i fem store byer. I kapittel 1.4. vises til sentrale aktører; private, frivillige og ulike offentlige, som inngår i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

### ***Forebyggingsargumentet***

'Forebygging' er ikke direkte nevnt i rundskriv om politiråd (POD 2007), men fremgår implisitt som viktig argument. Vektlegging av *problem og kunnskap* i rundskrivet, er i samsvar med den problemorienterte tilnærming til forebygging og "*Strategi for forebyggende virksomhet 2002-2005* (POD 2002). "*Politiråd gir en arena for å omsette kunnskap om lokale problemer til en samordnet innsats*" (s.1). Jeg forstår "samordnet innsats" som samordnet forebyggende innsats. Setningen; "*Politiet håndterer ofte symptomer, mens bakenforliggende årsaker primært kan løses av kommunen*" (s. 1), kan ses som uttrykk for et ønske om å ta felles grep om det forebyggende arbeid. Referansen til SLT flere steder i rundskrivet fremhever videre forebyggingens sentrale rolle. Blant annet står det at KRÅD's stimuleringsstøtte vil kunne komme i betraktning "*uavhengig av om koordineringen av samarbeidet skjer under SLT eller Politirådbegrepet*" (s.2.).

I St.melding nr. 42 (2004-2005) vises det heller ikke direkte til forebygging når politirådene skisseres, men det fremstår sentralt. Det sies at regjeringen i sterkere grad ønsker å satse på forebygging av kriminalitet. Det legges vekt på strategisk tilnærming i kriminalitetsbekjempelsen, med særlig vekt på forebygging (s. 81). I avsnittet som omhandler "*Forholdet politi – kommune*", markeres at politiet har felles interesse med andre etater i "*å hindre negativ utvikling på individ og samfunnsnivå*".

I de seneste stortingsproposisjonene knyttes politiråd mer direkte til forebygging. Politiråd ses som et tiltak som skal styrke det kriminalitetsforebyggende og trygghetsskapende arbeidet. I St.prp nr. 1 (2008-2009:31) fastslås at effektiv forebygging krever helhetlig tilnærming og tverrfaglig innsats. Politiråd skal bidra til "*en bred og slagkraftig kriminalitetsforebyggende innsats*".

### **Forebygging – fra et åpent spørsmål til hovedstrategi**

Forebygging har helt sentral plass i Politirulleutvalgets utredninger fra 80-tallet, men dets status fremstår ikke like opplagt, som i dag. Forebygging blir diskutert som "åpent spørsmål".

Men det konkluderes med at ”tross usikkerhet må [det] være riktig å legge hovedvekten på forebyggende virksomhet i politiets bekjempelse av kriminalitet” (NOU 1981:35:82). Det fastslås: ”Å forebygge lovbrudd er en hovedoppgave for politiet. Å kunne forebygge er idealet” (s. 107). Politirolleutvalgets grunnprinsipp nr. ni, sier at politiet skal legge hovedvekten på forebyggende virksomhet. På tidspunktet da Politirolleutvalget skrev sin første delutredning, hadde også forebygging fått særlig fokus i norsk kriminalpolitikk, gjennom ”kriminalmeldingen” (St. meld. nr. 104 (1977-78). Meldingen gir sterke signaler om at det er bedre å forebygge enn å reparere. Det uttrykkes stor tro på rehabilitering av lovbryster, og behov for koordinering og styrking av kompetansen på forebygging. Slik blir også Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) etablert i 1980, som hele regjeringens spesialorgan<sup>10</sup>.

### **Fra ordenstjeneste til arbeidsfilosofi**

Politirolleutvalget diskuterer i første delutredning (NOU 1981:35) hvordan politiet best kan drive forebyggende virksomhet. Det argumenteres for at siden forebygging er et vagt og upresist begrep, må det knyttes til gjøremål. Utvalget viser særlig til ordenstjenesten, ”som tar sikte på å forebygge straffbare anslag mot den alminnelige fred, orden og sikkerhet” (NOU 1981:35:15). Det blir lagt vekt på patruljering, som kan virke avskrekkende, og at det om nødvendig kan gripes inn. Samtidig understrekes politiets viktige rolle i ”sosial og holdningsskapende virksomhet”. Den personlige kontakt mellom politimannen og den enkelte, tar gjerne form av en kombinasjon av sosialhjelp og påvirkning, hjelp og formaning (s. 110), sies det. Politimannens viktige rolle i å hjelpe personer med sosiale og helsemessige problemer videre til de riktige instanser fremheves.

Larsson (2005) oppsummerer i artikkelen ”Kriminalitetsforebygging og politirollen” de store endringer av innhold i begrepet forebygging siden 1900-tallet. I et periodisk skjema viser han til ulike forebyggende aktiviteter gjennom århundret. Han kommenterer særlig endringer de siste to tiår. Den ”straffesaksrelaterte måten” å tenke forebygging på, gjennom patruljering og oppsøkende tjeneste, etterforskning og rettshåndhevelse, var sentral ved begynnelsen av 1900-tallet og har vært aktuell gjennom hele perioden, skriver han. ”De første riktige forebyggerne” innen politiet, polititjenestemenn som vektla sosiale sider ved politirollen, med ønske om tettere kontakt med befolkningen, blir gjerne tidfestet til slutten av sekstitallet, med

---

<sup>10</sup> <http://www.kraad.no>

bydelspoliti i 1968. Den sosiale rollen ble, som pekt på over, fremhevet av Politirulleutvalget. Fra midten av 80-årene blir det fokusert på personrettede tiltak mot barn og unge, viser Larsson. At forebygging får en særlig betydning i forhold til barn og unge fra 1980-årene, fremgår også av KRÅDs aktiviteter. Etter at rådet ble reoppnevnt i 1984 ble innsatsen mer direkte styrt mot barn og unge. Hvordan forhindre at barn og ungdom blir kriminelle sto sentralt. Det var viktig å gjøre noe tidlig<sup>11</sup>.

En virkelig profesjonalisering innen forebygging skjer fra 90-tallet. *”De profesjonelle forebyggerne arbeidet det første tiår i stor grad med barn og unge: oppsøkende arbeid, individrettede tiltak og store holdningskampanjer sto sentralt”* (Larsson 2005:272). Et kjennetegn ved aktiviteten var at den var handlingsrettet, snarere enn basert på analyser og strategiske planer. Aktiviteten ble i liten grad evaluert eller dokumentert. Uttrykket ’bamsepoliti’ blir brukt internt i etaten om denne type forebyggende arbeid, som gjerne ikke oppfattes som ”skikkelig politiarbeid”, forklarer han.

Et nytt viktig skille oppstår med den nye strategiplan for forebyggende virksomhet 2002-2005 (Politidirektoratet 2002). Her foreskrives problemorientert politiarbeid, POP, noe som forutsetter en mer analytisk tilnærming til forebyggende polititjeneste. Forebygging dreier seg ikke lenger primært om barn og unge, men skal omfatte alle former for kriminalitet og ordensforstyrrelser. Med den problemorienterte ”arbeidsfilosofi” er den forebyggende *aktivitet* ikke gitt. Problemanalysen avgjør hvilke aktiviteter som skal iverksettes, og profesjonelle forebyggere skal finnes i hele politiorganisasjonen. Larssons bekymring synes å være at bamsepoliti her mister terreng, blant annet fordi POP fremstår som ”tvillingideologi” til målstyring. Det legges vekt på målstyrt innsats hvor resultater må synliggjøres, mens bamsepolitiets resultater vanskeligere kan måles. Larsson finner at det situasjonelle perspektivet blir sterkt vektlagt i strategiplanen. Også i praksis forbindes POP ofte med situasjonelle tiltak, som låste dører eller enkle opplysningskampanjer. Noe av det ”skjulte pensum” er at kriminalitet består av trivielle handlinger som kan løses med enkle tiltak (2005:276). Dette er også et funn hos Gundhus (2006). Studien av politistasjonen som praktiserer problemorientert politiarbeid viser at situasjonelle tiltak dominerer. Det fokuseres på å gjøre noe med situasjon, gjerningsperson, eller det potensielle offeret for å få det til å sikre seg og ta forholdsregler.

---

<sup>11</sup> <http://www.krad.no/filestore/tilbakeblikk.pdf>



I dag, noen år etter at Larsson skrev artikkelen, kan ”POP-stjernene” forstås å ha avløst bamsepoliti. To forhold som Larsson viser til, kan bidra til å forklare noe av POP’ens overlegenhet. Dens særlige egnethet i forhold til målstyring og dens vektlegging av ’roblemeier’, som tydeliggjør andre etater, bedrifter, grupper eller privatpersoners ansvar for problemet. I dag er ”de profesjonelle forebyggerne”, slik de kan forstås, representert gjennom Politiets kriminalitetsforebyggende forum, PKF, i sine faglige forum, opptatt av å fremstille seg som kunnskapsstyrte. I PKFs fagblad pekes det i lederen også på at bamsepoliti er historie. (Fokus 2009). Samtidig uttrykkes en anerkjennelse av bamsepoliti og dets evne til å skape kontakt og tillit. Videre sies at bamsemetaforen først og fremst var et problem i etaten, altså et ”imageproblem”, slik det kan forstås. Fagbladet synes ellers å illustrere at en sosial forebyggingstradisjon fortsatt er høyst levende i politiet.

### **Fra problemorientert til kunnskapsbasert politiarbeid<sup>12</sup>**

De senere årene har ’problemorientert politiarbeid’, kommet noe i bakgrunnen, til fordel for begrep om kunnskapsstyrt, eller ’kunnskapsbasert politiarbeid’<sup>13</sup>. Dette skillet kan ses representert ved overgangen fra ”*Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005*” (POD 2002) til ”*Nasjonal strategi for etterretning og analyse*” (POD 2007c). Noe av bakgrunnen var at begrepet problemorientert politiarbeid ble opplevd å ha en uheldig assosiasjon. Det kunne forstås som man var opptatt av problemene, snarere enn løsningene. Videre la Politidirektoratet, ved Seksjon for analyse og forebygging, stor vekt på den strategiske kriminalitetsanalysen i årene etter at direktoratet ble opprettet. Gjennom Analysealliansen, regionale analysesamlinger med politidistriktene og en egen publikasjon ”*Strategisk Analyse – Kunnskap for å lede*” (Bauck 2004), skulle man øke kompetansen på strategisk analyse og samfunnsvitenskapelig metode. En reaksjon på dette i politidistriktene, var at man ikke anerkjente arbeidet politiet alltid hadde nedlagt for å få kunnskap om kriminaliteten. Denne fikk preg av å være erfaringsbasert og udokumentert. Samtidig ble den strategiske analysen sterkt forbundet med den årlige skriftlige kriminalitetsanalysen, som politidistriktene var pålagt av Politidirektoratet. Begrepet kunnskapsbasert politiarbeid derimot henspiller til at den kunnskapsbaserte aktiviteten skal foregå kontinuerlig, integrert i politiarbeidet. Den strategiske analysen har sentral plass også her, men det legges vekt på

---

<sup>12</sup> Avsnittet baseres på egne refleksjoner som ansatt i Seksjon for analyse og forebygging i Politidirektoratet, siden 2001.

<sup>13</sup> Begge begreper anvendes i politiske dokumenter og policydokumentene.

både operativ og strategisk analyse, slik for eksempel ”*Nasjonal strategi for etterretning og analyse*” (POD 2007c) illustrerer. ”*Den nasjonale strategien for etterretning og analyse er med på å danne rammen for politiets kunnskapsbaserte virksomhet*”, sies det i forordet (s. 4). Videre sies det at strategisk og operative analyse skal bidra til å gi ledelsen et godt beslutningsgrunnlag. Begrepet ’kunnskapsbasert’ blir også brukt av Justis- og politidepartementet. For eksempel sies det, i St.prp. nr 1 (2007-2008:90) ”*Regjeringens kriminalpolitikk skal være helhetlig og kunnskapsstyrt*”.

Overgangen fra problemorientert politiarbeid til kunnskapsbasert politiarbeid må først og fremst ses som et retorisk skille, der den første representerer den virkelige skillelinjen, som har bidratt til vitenskapeliggjøring av politiarbeidet. Kunnskapsbasert politiarbeid hviler på integrering av den problemorienterte metodikk. Både problemorientert og kunnskapsbasert politiarbeid innebærer at forebygging skal rettes mot alle grupper av befolkningen og gjelde alle typer lovbrudd. Forebygging fremstår i dag å spille en mer totalitær rolle for politiutøvelsen. En side av dette er at offeret har fått en langt mer sentral rolle i kriminalpolitikken.

### **Det nye offerbildet og forebyggingens totale rolle**

Flere teoretikere peker på at offeret har fått en stadig mer fremtredende rolle i kriminalpolitikken. Det vokser frem en egen offerpolitikk i Storbritannia fra 1980- og 1990-årene, skriver Garland (2001:143);

*“the new political imperative is that victim must be protected, their voices must be heard, their anger expressed, their fears addressed”.*

Zedner (2002:419) skriver at kriminologien, som tradisjonelt var lovbrøyerorientert, også ble preget av det nye offerbildet, med en egen ’victimology’.

I norsk sammenheng er det også tydelige indikasjoner på at offeret har fått en langt mer betydningsfull rolle i kriminalpolitikken, og i offentligheten ellers, de seneste tiår. Jeg skal peke på noen eksempler. Det er siden 1980-årene etablert en rekke ordninger som ivaretar ofre for kriminalitet, slik som bistandsadvokat og erstatning for voldsofre, krisesentre og voldtektsmottak. Det har vært en fremvekst av interessegrupper som fremholder rettighetene til grupper av befolkningen, slik som Antirasistisk senter, SMED, OMOD og ulike ombudsordninger. Innen politiet er det likeledes etablert ordninger som sikter mot bedre

ivaretagelse av offer, slik som voldsofferkoordinatorer, tilbud om voldsalarm til gjentatte ofre for vold og ''barnehus'', som skal sikre bedre oppfølging av barn som har vært utsatt for vold. Det er også i det seneste gjort endringer i straffeprosessloven for at fornærmede og etterlatte skal gis rettigheter til informasjon og deltakelse i straffesaksbehandling (St.prp. nr 1 (2008-2009:11)).

En indikasjon på en økt offentlig oppmerksomhet rundt offer, fremgår også av offisiell statistikk. Fra 1980-årene utarbeidet Statistisk sentralbyrå jevnlig levekårsundersøkelser, med spørsmål om utsatthet for kriminalitet (vinning, vold og skadeverk). Disse ga kunnskap om hvem som var ofre for kriminalitet, mens kriminalstatistikken, frem til da, bare hadde gitt opplysninger om gjerningspersonene. Fra 2005 ble også den løpende kriminalstatistikken utvidet med offerstatistikk.

Offerets markerte rolle medfører en dreining i synet på hva som skal forebygges. Mens forebygging opprinnelig særlig ble knyttet til gjerningspersonen og 'den straffesaksrelaterte' måten å tenke forebygging på, sikter forebygging i dag, i større grad, mot å beskytte potensielle ofre. Dette kan forklare hvordan kriminalitetsforebygging er blitt stående helt i forgrunnen i kriminalitetsbekjempelsen.

Garland (2000) forklarer den situasjonelle forebyggingens popularitet i så måte. Med begrepet 'the new criminologies of everyday life', sikter han til at samfunnet har tilpasset seg og tatt for gitt et høyt kriminalitetsnivå, samtidig med at den har innsett strafferettspleiens begrensing. I denne situasjonen blir *kontroll* vesentlig, ikke i tradisjonell strafferettslig forstand, men for å forhindre at kriminaliteten overhodet skjer, "*crime control ought to become a generalized de-differentiated activity, built into the routines and consciousness of all citizens*" (Garland 2000:222). Kontrollen omfatter "*social control, self-control, situational control*". Samtidig som forebygging skyves frem som politiets hovedstrategi, fremstår en tydeligere erkjennelse av politiets begrensninger, derav Garlands (2001) ansvarliggjøringsstrategi.

At politiet verken kan eller har kompetanse til å forebygge kriminalitet alene understrekes også i norsk sammenheng. Det synes å bli stadig tydeligere uttalt i politiske dokumenter og policydokumenter. Tverretattlig innsats blir forutsatt. "*For å oppnå gode resultater må den forebyggende virksomheten involvere andre offentlige og private aktører*" St.prp. nr 1 (2008-

2009:81). Som pekt på (kap. 4.1) kan den nasjonale forebyggingsstrategi ses som en samarbeidsstrategi. Denne legger videre til rette for ansvarliggjøring av samarbeidspartnere.

### ***Lokalsamfunnsargumentet***

Lokalsamfunnets viktige rolle og betydning i kriminalpolitikken demonstreres i sammenheng med politiråd. Rundskrivet sier det skal opprettes *lokale Politiråd*, politiråd skal være *lokalt forankret*. Det skal omsette kunnskap om *lokale problemer* til samordnet innsats. Det er et siktemål at samarbeidet skal gi bedre innsikt i ”*politiets arbeid lokalt*”. Politirådet skal ha ansvar i forhold til ”trygghet og trivsel” i *kommunen*, som her tilsvarende lokalsamfunnet. Lokalsamfunnet har en viktig betydning i regjeringens politikk. I Soria Moria-erklæringen uttrykkes at regjeringen har som siktemål å styrke lokalsamfunnet. Det poengteres at gode lokalsamfunn ses som viktig innenfor alle politikkområder: ”*Velfungerende, trygge og identitetsskapende lokalsamfunn er en avgjørende forutsetning for et godt velferdssamfunn*” (s. 28).

I St.melding nr 42 (2004-2005) og i stortingsproposisjonene fremgår hvordan politiutøvelsen, på ulike måter ses innenfor rammen av et velfungerende lokalsamfunn, basert på ulike ordninger for å ivareta innbyggerne. St.prp. nr 1 (2008-2009) legger vekt på ordninger for å videreutvikle organiseringen lokalt og å styrke lokalsamfunnet, slik jeg peker på under. Politiråd skal ”*bidra til en bred og slagkraftig kriminalitetsforebyggende innsats i våre lokalsamfunn.*” (s. 86)

### **Nærpolitiet og innbyggerne**

’Lokalsamfunnet’ har stått sentralt i ulike politiutredninger de seneste tiår. Lokalsamfunnet er viet stor plass politirolleutvalgets utredninger fra 80-tallet. Utvalget påpeker at grensene for hva som kalles et lokalsamfunn ikke er entydige. Det finnes ikke en generell regel for organisering av politiet i overensstemmelse med lokalsamfunnet (NOU 1987:27:56). Men visse betingelser må være til stede. Forholdet til publikum er avgjørende. Et hovedspørsmål i delutredning I (NOU 1981:35:9) er: ”*Hvordan innrette polititjenesten slik at man skaper de beste forutsetninger for kontakt mellom politi og befolkning?*” Lokalsamfunnet har stor fokus når utvalget skisserer de ti grunnprinsippene for norsk politi. Det fjerde grunnprinsipp: ”*Politiet skal være desentralisert*”, vektlegger at politiet skal være tilstede i lokalsamfunnet, tilgjengelig og synlig. Grunnprinsipp nr. seks: ”*Politiet skal virke i samspill med publikum*”, refererer til at publikum er politiets viktigste ressurs, og at samspillet politi og publikum bør

være hovedstrategien i løsningen av daglige problemer. Det syvende grunnprinsipp, *”Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet”*, vektlegger både formelle og uformelle bånd mellom politi og lokalsamfunn, *”som til sammen utgjør integrasjon”*. I en ”sluttbemerkning” pekes det på at det er en indre sammenheng mellom prinsippene, og at om *”man [skal] sette et enkelt navn på denne modellen, måtte det helst bli ’nærpolitiet’.”*(NOU 1981:35:16).

De ti grunnprinsippene fastholdes i St.melding nr. 22 *”Politireform”* (2000-2001). Nærpoliti er også et uttalt ideal. Når det i meldingen foreslås å redusere antallet politidistrikter fra 54 til 28, hviler dette videre på en forutsetning om opprettholdelse av nærpoliti. *”Bibehold av nærpolitiets funksjon og virkeområde er et viktig utgangspunkt for de endringsforslagene som foreslås i meldingen”* (St.meld. nr. 22 (2000-2001:35)). Færre administrative grenser skulle åpne opp for større fleksibilitet og nærpoliti skulle lettere realiseres ved sammenslåing av politidistrikter. Opprettholdelse av nærpoliti ble altså brukt som argument ved sammenslåing av politidistrikter. Sentralisering skulle fremme desentralisering.

### **Nærpolitiets død?**

I St.melding nr. 42 (2004-2005:10) konkluderes det med at de ti prinsippene fortsatt er ideal for norsk politi. De kan likevel synes moderert. Jeg skal illustrere dette. Politirolleutvalget vektla på 80-tallet, med grunnprinsipp nr. 4 om at politiet skulle være desentralisert, spredning og uavhengighet av tjenestesteder. Sentraliseringen burde reverseres og at det måtte eksperimenteres med nye former for desentralisert utetjeneste. Gamle typer småstasjoner burde gjenskapes, *”bydeler og strøk innen byen”* burde få sitt politi. I landkommunene bør målsettingen være *”hver kommune – sitt politi”* (NOU 1981:35:77). Det ble lagt vekt på uavhengighet til regionale og sentrale styringsledd. Da stortingsmelding nr 42 forelå, 24 år senere, var antallet politidistrikter redusert til en halvdel, samtidig var flere sentrale enheter for kriminalitetsbekjempelse etablert. Politiets tilgjengelighet i lokalsamfunnet synes å ha fått betydningen; *tilgjengelig på steder og til tider* hvor publikum har *behov* for det. Det pekes på at politiets beredskap og uttrykningstjeneste sannsynligvis er viktigere for publikum, enn at politiet er synlig i lokalmiljøet.

Med grunnprinsipp nr. syv vektla Politirolleutvalget formelle og uformelle bånd mellom politiet og lokalsamfunnet, som til sammen utgjør integrasjon.

*”Et integrert politi vil bl.a si at politifolkene er stasjonert i lokalsamfunnet, at de bor der og er omgitt av et sosialt nettverk. De kan påvirke miljøet rundt seg og også på annen måte enn ved å gripe inn rent politimessig” (NOU 1981:35:79).*

Utvalget mente det burde treffes tiltak som gjør at politifolk bor der de tjenestegjør.

Politimannen skulle føle tilhørighet til lokalsamfunnet. I St.meld. nr. 42 (2004-2005:10) synes prinsippet om integrering avsløpet. Det kommenteres at det *”må ikke strekkes for langt”*, at politiets profesjonelle integritet kan kreve en viss avstand til det som skjer i lokalsamfunnet.

*”Det er viktig at politimannen bevarer sin fulle uavhengighet av alle grupper og enkeltpersoner”*. Nærpoliti’ er ikke uttalt ideal i St.melding nr 42. Det påpekes at samfunnsutviklingen fordrer utvikling av politirollen.

*”Nye utfordringer, endrede forutsetninger for etatens virksomhet med økte krav og forventninger til etatens trygghetsskapende og kriminalitetsbekjempende innsats, samt bredden i etatens oppgaver og politireformen, underbygger imidlertid et behov for en bredere, mer overordnet og prinsipiell tilnærming til politirollen.” (s. 10).*

Etablering av nasjonal enhet for bekjempelse av organisert og annen kriminalitet (Kripas), nasjonalt etterretningsregister, nye metoder og større engasjement i internasjonalt samarbeid om kriminalitetsbekjempelsen, er noen av tiltakene som foreslås mot *”alvorlig organisert og samfunnstruende kriminalitet”* (s. 6). Dette er tiltak som innebærer sentralisering av politiarbeidet. Samtidig fremholdes de ti grunnprinsippene. Både sentralisering og desentralisering blir vektlagt. Men idealet om nærpoliti integrert i lokalsamfunnet synes å være på vikende front. ’Lokalt forankret politi’ avløser ’nærpoliti’.

### **Idealet ’lokalt forankret politi’**

Et ’lokalt forankret politi’ blir i dag vektlagt som ideal. Politiets samspill med publikum er, som ved nærpoliti, en viktig forutsetning. Det skal bidra til kunnskapsstyrt og aktiv forebyggende tjeneste, og til at publikum bistår politi med kunnskap om kriminaliteten. At publikum får kunnskap om politiets prioriteringer og ressursituasjon lokalt skal bidra til å redusere misnøye og øke tillit. Den lokale forankringen og nærhet til publikum skal også bidra til at publikum lettere stiller som vitner i straffesaker. (St.meld. nr 42). Det foreslås prøveordning med servicekontorer i enkelte kommuner for å ivareta publikums behov lokalt, det blir lagt vekt på en aktiv anvendelse av brukerundersøkelser. *”Forholdet politi – kommune”* er en viktig forutsetning for ’lokalt forankret politi’. Et nærmere samarbeid med kommunen skal bidra til en større forståelse for lokalsamfunnets behov. Politiråd skal sikre

nærhet til lokalt selvstyre. Endring av plan og bygningsloven skal forplikte kommunene til å ta kriminalitetsforebyggende hensyn i sin planlegging. (St.prp. nr 1 (2008-2009:86).

Selv om publikum står helt sentralt også for idealet 'lokalt forankret politi', synes det ikke å bli forutsatt den samme grad av nærhet til innbyggerne som nærpolti. Samspillet kan synes å fått et mer instrumentelt drag. *"Politiet må være tydelig i sin kommunikasjon med publikum om hva som er etatens rolle, og hva publikum kan forvente av politiet"* (St.prp. nr 1 (2008-2009:86)..

### **Lokalsamfunnet og kriminalpolitikken**

Lokalsamfunnets rolle og betydning for politiutøvelsen er et stort tema i kriminologisk og politivitenskapelig litteratur. Newburn (2002) ser den sterke vektleggingen av lokalsamfunnet de seneste tiår i sammenheng med den økende erkjennelse av, og den større synlighet rundt, politiets begrensninger i kriminalitetskontrollen. Mens kriminalstatistikken viste økning i kriminaliteten, til tross for at politiet fikk mer ressurser, ble det viktig for politiet å formidle et budskap om at det ikke kunne forventes at de tok ansvaret for kriminalitetsproblemet alene.

*"As a result increasing emphasis came to be placed upon 'the community' both in relation to policing generally and, more specifically, in relation to crime prevention"* (Newburn 2002:105).

Jeg vil vise hvordan to begrep - 'community policing' og 'community safety', ble stående sentrale internasjonalt, og hvordan begrepene 'nærpolti' og 'lokalt forankret' har sammenheng med disse.

### **'Community policing' og tillitskrisen**

Drivkraften for 'community policing' kom fra erkjennelsen av at forholdet mellom politi og lokalsamfunn var utilfredstillende, skriver Tilley (2003). John Alderson og Robert Trojanowicz regnes som opphavsmenn for 'community policing', i henholdsvis Storbritannia og USA. Alderson påpekte at den tradisjonelle autoritære polititilnærmingen ikke var hensiktsmessig i pluralistiske samfunn med høy andel kriminalitet. Det var behov for at politiet viste sterkere engasjement i lokalsamfunnet. En ny lokalsamfunnsmodell var nødvendig. 'Community policing' la vekt på *"policing with and for the community rather than policing of the community. It aspires to improve the quality of life in communities"*. Siktemålet var å løse problemer definert av, og i, lokalsamfunnet (Tilley 2003:315).

Tilsvarende ble 'community policing' i USA stimulert av behov for å minske avstanden til lokalsamfunnet ved å samarbeide med medlemmene av det. Behovet for tettere relasjoner i lokalsamfunnet ble understreket.

'Community policing' markerte et paradigmeskifte i tråd med endrede sosiale og kulturelle forhold i Storbritannia, skriver McLaughlin (2002). Filosofien ble promotert som svar på en krisesituasjon, der en debatt om lokalsamfunn, rase, kriminalitet og 'policing' ble aktualisert. 'Community policing' ble "*the collective answer to abuses of power, lack of effectiveness, poor public confidence, and concerns about legitimacy*" (Crawford 1997:47 i Newburn 2002:105).

Balvig og Holmberg (2004) beskriver hvordan 'community policing', betegnet som nærpoliti, ble en viktig politimodell i Danmark og nordiske land. Også her ses det som svar på nye tendenser i samfunnet. Ungdomsopprør og økt kriminalitet som utviklet seg i 1960-årene, skapte tvil om politiets effektivitet. En reaksjon på et byråkratisk og sentralistisk formyndersamfunn var å innføre ulike ordninger for å bøte på.

*"Kodeordene er mere kontakt mellem "myndigheder" og borgere, og en større fokusering på de af borgerne oplevede problemer og borgernes mulighed for selv at påvirke eller deltage i løsningen af disse problemer" (Balvig og Holmberg 2004:15).*

Balvig og Holmberg (2004) kobler også nærpoliti til lokalsamfunnet. Det pekes på fire forhold som skiller modellen fra mer tradisjonelle former for innsats. For det første at nærpoliti er uttrykk for en desentralisering av politiets arbeid, der politiet bedre skal forankres i lokalsamfunnet. For det andre at politiets innsats skal tilrettelegges og gjerne utføres i samarbeid med lokalsamfunnet. For det tredje at politiet i større grad enn tidligere skal jobbe forebyggende. For det fjerde at det innebærer økt fokus på borgernes trygghet, ikke minst borgernes subjektive opplevelse av trygghet.

I Norge forbindes nok nærpoliti først og fremst til forsøksprosjekt på 70- og 80-tallet, og særlig blir det vist til tre prosjekter igangsatt i 1978, etter initiativ fra Politirolleutvalget, evaluert av Lorentsen i 1981 (NOU 1987:27). Balvig og Holmberg (2004) viser til de tre prosjektene i sammenheng med deres evaluering av de danske nærpolitiforsøkene. Nærpoliti



fremstår imidlertid å ha vært ideal for Politirolleutvalget, i deres beskrivelse av fremtidens politi. Utvalget fremstår inspirert av datidens internasjonale strømninger.

### **Politistrategi i kontekst**

Den nordiske nærpolitimodellen har sterk referanse til den angloamerikanske 'community policing'. De ulike samfunnsmessige kontekstene strategiene skulle virke innenfor, og den samfunnsmessige rolle de var tiltenkt, fremstår likevel som ulik. Over har jeg pekt på hvordan 'community policing' i angloamerikanske land ses i sammenheng med en fremskreden krisesituasjon. Politirolleutvalget pekte også på utfordringen med grupper som ikke ønsket å samarbeide med politiet, og var opptatt av "*å redusere faren for at politiet blir fremmedgjort i forhold til deler av befolkningen.*" (NOU:1981:35:14). Problemet må likevel forstås å ha vært av en annen karakter i Norge og Norden. Nordiske land har lenge hatt en lav andel innvandrere, har ikke vært kolonimakt og klasseforskjellene regnes som små.

Formålet om *desentralisering* fremstår som viktig formål i seg selv for nærpolitiet i Norden, mens det i USA og Storbritannia i større grad kan ses som virkemiddel for en enda viktigere, *relegitimering*. Utgangspunktet for nærpolti i Norge synes å være *demokratisering* og styrking av politiets generalistrolle primært, mens 'community policing' i angloamerikanske land i større grad har vært svar på en *tillitskrise*. Dette illustrerer også noe av Hughes og Edwards (2005) poeng i artikkelen "*Crime prevention in context*", at ikke strategier implementeres kontekstløst, men må forstås i lys av strukturene de omgir seg med. De ulike kontekster 'Community policing' virker innenfor preger altså selve strategien.

Spørsmål om nærpoltiets død (over) synes besvart i Holmbergs (2005) artikkel. Han mener 'the proximity police', som han her bruker som fellesbetegnelse på den nordiske modell av 'community policing', i dag fremstår som oppgitt. I norsk sammenheng later han til å tidfeste dette til utgivelsen av "*Politireform 2000*", der målsettingen med reformen oppsummeres. En grunn til at 'proximity policing' har hatt liten suksess i nordiske land er at det har vært vanskelig å gjøre politiorganisasjonen proaktiv, blant annet på grunn av motstand fra tjenestemennene, skriver han. En annen grunn som påpekes er at de nordiske landene har opplevd sterkt press på økt effektivitet, noe som har bidratt til sentralisering av politiorganisasjonene. "*Centralizations fits badly with an idea of proximity policing*" (Holmberg 2005:213). I lys av dette fremstår argumentasjonen rundt desentralisering kontra sentralisering, pekt på tidligere i kapitlet, kun som retorikk.

I tillegg til disse ”tekniske hindre” peker Holmberg på fire andre forhold som vanskeliggjør realiseringen av nærpoliti. For det ene at innbyggerne i nordiske land føler seg rimelig trygge allerede, og at mulighet for å høyne trygghetsnivået ytterligere blir særlig krevende. For det andre at det ikke er en direkte årsakssammenheng mellom politiets synlighet og befolkningens subjektive trygghet. For det tredje pekes det på problemet med lokalsamfunnsbegrepet. Så lenge det er tvil om hva som konstituerer et lokalsamfunn, er en lokalsamfunnsstrategi tilsvarende problematisk. For det fjerde pekes det på, at det ikke er tatt tilstrekkelig høyde for at samarbeid i lokalsamfunnet synes å hvile på bestemte betingelser i nordiske velferdssamfunn. De nordiske landene mangler tradisjon for at innbyggerne tar aktivt del i egen beskyttelse, ulikt for eksempel USA, mener han.

Mens ’nærpoliti’ ikke lenger fremstår som idealet i de nasjonale policydokumenter, fremstår ’community policing’ stadig som aktuell strategi internasjonalt. Det kan bemerkes at nærpolitimodellen fortsatt refereres til. Det fremgår blant annet av Egges m.fl. (2008:224) evaluering av kriminalitetsforebygging i fem storbyer, at det i enkelte bydeler kjempes for å opprettholde nærpoliti og at modellen oppfattes å ha stort forebyggende potensiale.

Med ”nedleggelsen” av nærpoliti som den nasjonale politimodell, fremtrer en annen modell for politiarbeidet i de nordiske land, *“a networking model, building partnership with local communities as such”*, skriver (Holmberg 2005:216). Denne kan synes å sammenfalle med begrepet ’community safety’, som i dag har stor fokus internasjonalt.

### **’Community safety’ og den brede ansvarsdeling**

I 1980- og 90-årene blir ’community safety’ et begrep i Storbritannia. Hughes (2002a) viser hvordan dette, særlig ved lovfesting av ’community safety partnership’ i *”the Crime and Disorder Act 1998”* kommer på agendaen hos sentrale og lokale myndigheter, og også på den kriminologiske agenda. ’Community safety’ trer inn i politikken i 1970-årene i sammenheng med venstreradikal politikk. Siktemålet var å utfordre politiets selvdefinerte eierskap til kriminalitet og ordensproblemer, og gi medlemmer av lokalsamfunnet en mer aktiv og deltagende rolle. På 1980-tallet ble begrepet stadig mer forbundet med den konservative regjering, som en motvekt til krisen i strafferettspleien. *”This approach involved a dual*

*strategy, namely passing responsibility down through the community to the individual citizen and being located within multiagency structures*” (Hughes 2002a:126). Et neste trinn kom med Home Office’s ’Morgan rapport’ i 1991. Et hovedtema var at begrepet kriminalitetsforebygging var for snevert og ”politidrevet”, og at andre aktørers rolle var for marginal. ’Community safety’ derimot, var åpen for “*wider interpretation and could encourage greater participation from all sections of the community in the fight against crime*”. (Home Office, 1991:3 i Hughes 2002:127). Samtidig ble andre problemer, enn rene kriminalitetsproblemer inkludert på agendaen. “*The concept of ’community safety’ embraced consideration of the social aspects of crime, the fear of crime and victim support*” (McLaughlin 2002:91)

Om man ser ’community policing’ og ’community safety’ som to forebyggende strategier, har de mye til felles. Lokalsamfunnets sentrale rolle i begge strategier er åpenbar. Et vesentlig skille mellom dem synes å være at ’community policing’ først og fremst er en politistategi, mens ’community safety’ er en større lokalsamfunnsstrategi. ’Community policing’ forutsetter politiets involvering og samarbeid med lokalsamfunnet, men med hovedansvar hos politiet. ’Community safety’ foreskriver bred ansvarsfordeling og deltagelse i lokalsamfunnet. Lokale myndigheter blir gitt et særlig ansvar og trygghet har fått en særlig verdi. Hughes og Gilling (2004:130) beskriver, med referanse til McLaughlin, ’community safety partnership’ som;

*”rearrangement of responsibilities between central government, public services and local government, alongside a dispersal of responsibilities between public and voluntary agencies and private interest.”*

’Community safety’ sammenfaller her med Garlands (2001:124) ansvarliggjøringsstrategi: “*The attempt to extend the reach of state agencies by linking them up with the practises of actors in the ’private sector’ and ’the community’ might be described as a responsabilization strategy*”. Hughes og Gilling (2004) viser at ’community safety’ i dag er utbredt i mange land. I Storbritannia omtales; ’community safety manager’ og ’community safety supporters’ som nye profesjoner.

Beskrivelsen av det britiske ’Community safety’- landskap synes å stå i en viss avstand til den norske modell for organisering av kriminalitetskontrolloppgaver. En stadig sterkere kriminalpolitisk vektlegging av samarbeid i lokalsamfunnet og markering av lokale

myndigheters ansvar, sammen med økt oppmerksomhet på trygghet, synes likevel å gjøre begrepet stadig mer relevant. Samarbeidsordninger med kommunen for å oppnå et lokalt forankret politi blir virkeliggjort gjennom SLT og Politiråd. I den seneste St.prp. nr 1 (2008-2009:86) blir det påpekt: *”For å få til en helhetlig og velferdsbasert kriminalpolitikk skal man gjennom politiråd involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere og utvikle et strategisk samarbeid med det lokale selvstyret”*.

SLT-samarbeidet, slik det er organisert i noen av de norske storbyene (Egge m.fl. 2008), fremstår å ha fellestrekk med ’community safety’. Det tegnes et bilde av et omfattende apparat og en ”infrastruktur” rundt SLT, med forgreininger både ’nedover’ til praksisfeltet og ’oppover’ til lokalpolitikken. SLT-koordinatoren kan på mange måter ses som ’community safety manager’, slik Hughes og Gilling (2004) beskriver den nye yrkesgruppen. Den norske politimodellen, med ’lokalt forankret politi’ som visjon, synes å gå i retning av den britiske modell for ’community safety’.

Mens idealet om ’nærpoliti’ har sin referanse til ’community policing’, kan ’lokalt forankret politi’ tilsvarende ha referanse til ’community safety’. Lokalsamfunnets rolle er vesentlig både når det gjelder ’nærpoliti’ og ’lokalt forankret politi’. Nærpoliti fremstår imidlertid mer direkte rettet mot *innbyggerne*. ’Lokalt forankret politi’ fremstår i større grad rettet mot *representantene* for lokalsamfunnet, gjennom samarbeid med disse. Det kan kommenteres her, at Balvig og Holmberg (2004) i forbindelse med evaluering av nærpolitiforsøk, fant at samarbeidet i praksis først og fremst foregikk med velferdsstatens representanter. Man kan spørre om det først og fremst er policy, og ikke praksis, som skiller modellene på dette punkt.

### ***Trygghetsargumentet***

Balvig og Holmberg (2004:157) fremhever i boken *”Politi og trygghet”* trygghetsargumentets status for senmoderne politiarbeid.

*”Når man i fremtiden kigger i det samfundsmæssige bakspejl, vil man utvivlsomt karakterisere årtierne omkring årtusindeskiftet i Danmark og i andre ”moderne samfund” som en periode, hvor tryghed sto centralt i befolkningens værdisæt og på den politiske dagsorden. Ikke mindst vil man utvivlsomt fremhæve, at det var i perioden, hvor objektiv tryghed ikke længere var nok. Nu skulle man også føle seg tryg”*.

I norsk sammenheng synes trygghet å ha fått en særlig betydning etter årtusenskiftet, noe som kan forstås tydeliggjort med *”Politireform 2000 – Et tryggere samfunn”* (St.meld nr. 22

(2000-2001). Denne omtales i St.meld. 42 (2004-2005) som ”*den mest altomfattende kvalitetsreform som noen gang er gjennomført i etaten*”. I Soria-Moria-erklæringen uttrykkes at *trygghet*, sammen med *demokrati* og *rettssikkerhet*, er overordnede verdier for justissektoren. Trygghet knyttes til regjeringens generelle velferdspolitik, som danner rammen for å lykkes med kriminalpolitikken.

I St.melding nr. 42 (2004-2005:56) knyttes trygghet direkte til den overordnede målsetting for politiet, ”*at politiet i samvirke med andre skal bidra til økt trygghet i samfunnet*”. Den enkelte borgers og samfunnets *trygghetsbehov* skal være førende for politiets oppgaver, oppgaveløsning, organisering og prioritering. Det påpekes at politiets ansvar for trygghet inkluderer både objektiv og subjektiv trygghet. Den objektive, eller reelle, trygghet knyttes til politiets hovedoppgave i å bidra til redusert kriminalitet, og å opprettholde den alminnelige ro og orden i samfunnet. Mens den subjektive, opplevde trygghet knyttes til å bidra til redusert frykt for kriminalitet. *Trygghetsskapende oppgaver* blir brukt som begrep i meldingen. Det pekes på at endring i kriminalitetsbildet og den alminnelige samfunnsutvikling har ført til sterkere fokus på politiets trygghetsskapende virksomhet (s. 35). Trygghet er ikke direkte tema i avsnittet der politiråd, eller ”*Samarbeid politi – kommune*” skisseres, men må ses på denne bakgrunn.

Trygghetsargumentet synes å fremstå stadig tydeligere i stortingsproposisjonene. I den siste, St.prp. nr.1 (2008-2009) understrekes at trygghetsskapende og kriminalitetsforebyggende oppgaver henger sammen, og at regjeringen vil styrke den forebyggende innsatsen for å øke tryggheten. Videreutvikling av samarbeidet lokalt mellom kommune og politi understrekes. SLT og politiråd ses som ordninger som skal bidra i det trygghetsskapende arbeid. I rundskriv om Politiråd (Politidirektoratet 2007b) uttrykkes at trygghet er hovedmålsettingen. Politiråd defineres som ”*et samarbeidsforum på strategisk nivå i politiet og i kommunen som har et ansvar i forhold til ” trygghet og trivsel” i kommunen* (s. 1).

### **Fra ordenstjeneste til trygghetsskapende oppgaver**

Trygghet var også tema for Politirølleutvalget. Det vises til Politiinstruksen § 1;

”*Politiet har til oppgave å beskytte person, eiendom og all lovlig virksomhet, å opprettholde den alminnelige orden og fred og enten alene eller sammen med andre offentlige myndigheter å verne mot alt som forstyrrer samfunnets trygghet*” (NOU 1981:35:92).

Trygghet blir omtalt under hovedoppgave 1, ”Opprettholde ro, orden og sikkerhet”. Det slås fast at det er en selvfølgelig rett å kunne bevege seg fritt omkring uten frykt for å bli utsatt for personlige krenkelser. Politirulleutvalget avgrenset ordensforstyrrelser først og fremst til det som var straffesanksjonert, og politiets ansvar ble sett som subsidiært, der andre offentlige organer og private er de nærmeste til å ordne opp. Utvalget diskuterte hvilke ordensproblemer som vanligvis virker truende og som er politiets ansvar. Det ble pekt på adferd som ofte er forbundet med alkoholmisbruk. Videre ble veskenapping, lommetyveri og trafikkriminalitet pekt på som særlig truende. Slik avgrenset og operasjonaliserte Politirulleutvalget trygghet til bestemte uønskede handlinger. Politiets ansvar for å forsøke å forhindre farefylte situasjoner, som kan oppstå ved uhell, feil eller mangler, ble likeledes påpekt. Politirulleutvalget la vekt på både objektiv og subjektiv trygghet. Ordensoppgaven er egentlig er tosidig, sies det: *”Både å skape reell trygghet og gi befolkningen en følelse av trygghet”*. Dette henger ofte sammen, men det *”det er ikke alltid følelsen svarer til den faktiske situasjon.”* (s. 93). Manglende samsvar ble sett å ha sammenheng med massemedias evne til å spre frykt, et mer oppsplittet samfunn, og at det var lite politi å se i gatene.

Selv om Politirulleutvalget på 80-tallet altså inkluderte subjektiv trygghet som politiets ansvar, synes trygghet her primært å være knyttet til *ordenstjeneste og ordensforstyrrelser*. *Trygghetsskapende* oppgaver fremstår i forhold til dette som mindre avgrenset. *Ordenstjeneste* blir stående som noe konkret, noe som angir *hvilke* oppgaver som skal utføres. Mens *trygghetsskapende arbeid* blir et tilsvarende diffust begrep, som angir *hvordan* oppgavene skal utføres. Trygghetsskapende oppgaver synes mer uttalt å sikte mot både objektiv og subjektiv trygghet.

’Trygghetsskapende oppgaver’ kan ses å ha sammenheng med begrepet ’reassurance policing’. Aas (2006) peker på at ”beroligende politistategier” er en trend man ser i mange land. Med ’reassurance policing’ flyttes politiets fokus bort fra lovbrudd generelt til visse lovbruddkategorier, ’signallovbrudd’, *”som folk oppfatter som spesielt avgjørende for deres trygghetsfølelse”* (Aas 2006:78). ’Police performance’, det vil si måten politiarbeidet utføres på, blir her stående som vesentlig (Fielding & Innes 2006). Oppfatningen er at politiet gjennom sin opptreden og intervensjoner, ’perceptual intervention’ kan bidra til en sterkere følelse av trygghet.

Mens politirolleutvalget så trygghet ivaretatt innenfor rammen av nærpolitimodellen, med dens vektlegging av politiets tilstedeværelse og integrasjon i lokalsamfunnet, skal trygghet i dag imøtekommes innenfor rammen av 'lokalt forankret politi'. *Tilgjengelighet* ved behov, slik som pekt på (kap. 4.2), er forutsetningen, snarere enn kontinuerlig tilstedeværelse, som i nærpolitimodellen. Publikums synspunkter og tilbakemeldinger på politiets oppgaver skal videre være et grunnlag for det trygghetsskapende arbeid, slik som pekt på i St.melding nr. 42 (2004-2005:56) og de senere stortingsproposisjoner. Resultater fra brukerundersøkelser, som for eksempel Politidirektoratets årlige innbyggerundersøkelser, skal gjennomgås med forbedringer og nye tiltak. Fielding og Innes (2006) viser i tråd med dette, at publikumsundersøkelser har en helt sentral plass i sammenheng med de nyere politistategier, slik som 'reassurance policing', noe jeg kommer tilbake til (kap. 8).

Trygghet må forstås å spille en mer fundamental rolle for politiutøvelsen i dag. Også på andre samfunnsområder synes trygghet å ha fått en særlig betydning, slik som blant annet fremgår i antologien "*Trygghet*", av Hylland Eriksen (2006). Han minner om at trygghet og samfunnstype alltid har vært et viktig tema i samfunnsvitenskapen, men at en vanlig antagelse er at utrygghet er mer utbredt, og at den subjektive utrygghet er sterkere i den globale tidsalder. Dette gjenkjennes i mange vestlige land og ses i forbindelse med de store endringer i senmoderne samfunnsforhold.

### **Fra velferdssamfunn til risikosamfunn**

I senmoderne tid har trygghet fått en betydning i forhold til risiko, skriver Jock Young (2002). Han beskriver utviklingen i Storbritannia de siste tjuefem årene som utvikling fra velferdssamfunn til risikosamfunn. Han omtaler etterkrigstiden frem til 1980, som 'The golden age', der velferdssamfunnet er idealet. Det er full sysselsetting, et trygt arbeidsliv, stabile familiestrukturer og et verdifellesskap som støtter opp om velferdsstatens sikkerhetsnett. Fra 1980-årene ebber velferdsstaten ut og neoliberalismen vokser frem. Strukturell arbeidsløshet, økonomiske problemer, systematiske kutt i velferdsgoder og voksende ustabilitet i familie og mellommenneskelige relasjoner preger denne fasen. Der det en gang var enighet om verdier, er det nå en gryende pluralisme og individualisme. En materiell og ontologisk trygghet "fra vugge til grav", blir erstattet av usikkerhet og utrygghet. Det oppstår et risikosamfunn, "*a risk-society where social changes becomes the central dynamo of existence and where anything might happen*" (Young 2002:459).

Begrepet 'the risk society' knyttes likevel først og fremst til Ulrich Beck, som så fremveksten av risikosamfunnet som en konsekvens av det postmoderne, eller senmoderne samfunn. Beck og Giddens (i Hudson 2002:249) hevdet tidlig på nittitallet: "*Western democracies are now 'risk societies' in the sense that their citizens are preoccupied with risk and its avoidance*". Industrialiseringen av samfunnet ble sett som risikofremmende. Atomkatastrofer og økologiske ødeleggelser ble sett som konsekvenser av vitenskap og teknologi, assosiert med hvileløs modernisering, industrialisering og globalisering. Risiko har preg av å være global av natur og ha omfattende konsekvenser. Risikosamfunnet står i konstant forsvarsstilling, karakterisert ved frykt og angst. Felles angst utleder felles behov. Å forhindre risiko blir et hovedtema i dette samfunnet (Beck 1992a:49 i Kemshall 2003:8).

Teorier om risikosamfunnet har fått en særlig aktualitet innenfor kriminologien og kriminalpolitikken, knyttet til utrygghetsskapende faktorer ved samfunnslivet. Et risikosamfunn organiseres rundt begrepet risiko og håndterer sine problemer i diskurser og teknologier basert på risiko, slik O'Malley (i Gundhus 2006:14) beskriver. Kriminaliteten fortolkes i økende grad med utgangspunkt i statistisk materiale, noe som gjør kriminalitetskontrollen risikohåndterende i sin form og mer fokusert på potensielle lovbrøyttere og ofre. På hvilken måte det *risikobaserte politiarbeid* preger politiorganisasjonen i senmoderne tid, har vært gjenstand for en rekke studier. Blant annet er det utgangspunkt for Gundhus (2006) studie av nye kunnskapspraksiser i politiet.

### **Risiko i norsk offentlighet<sup>14</sup>**

Det er mange indikasjoner på at økt risikobevissthet og ny forståelse av risiko og farer, har satt preg på norsk politikk og forvaltning siden nittitallet. Det fremgår av offentlige dokumenter og av etablering av en rekke ordninger og praksiser, som har risikohåndtering som formål. Jeg kan nevne noen eksempler. 'Sårbarhetsutvalget', nedsatt i 1999, fikk i oppgave å kartlegge samfunnets sårbarhet ut i fra en beskrivelse av risiko. Utredningen slo fast at "*Dagens samfunn er mer sårbart enn før*" og at sikkerhetsutfordringene er betydelig forandret på få år (NOU 2000:24:2). Samfunnets sikkerhet er videre tema i St.meld nr. 17 (2001-2002) "*Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*" og i St.meld 22 (2007-2008) "*Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*". En egen sikkerhetslov kom i 1998, og i

---

<sup>14</sup> Avsnittet er basert på offentlig tilgjengelige kilder



henhold til denne et eget direktorat, *Nasjonal Sikkerhetsmyndighet*, etablert i 2001. Risiko og sikkerhetsansvar ble videre sterkt fremhevet da Direktoratet for sivilt beredskap ble til *Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet* i 2003. Kommunene, som også omfattes av sikkerhetsloven, har styrket sitt arbeid på samfunnssikkerhetsområdet siden årtusenskiftet, og utarbeider i dag blant annet risiko og sårbarhetsplaner. I privat virksomhet er det i dag gjerne utpekt personer og enheter med spesielt ansvar for sikkerhet og trygghet. Både offentlig og privat virksomhet synes å ha tatt innover seg, og respondert på, en moderne forståelse av risiko.

En ensidig forståelse av trygghet, som det motsatte av risiko, kan likevel bidra til et fortenget bilde. Mens reduksjon av fare eller risiko kan ses som den objektive, aktuariske side av trygghet, der risiko blir stående som motsats, har kriminalpolitikken et bredere siktemål enn risikoreduksjon, slik som vist tidligere. Dette hevder også Lomell (2005, i Aas 2006:78):

*”Det blir stadig mer akseptert at kriminalpolitikken ikke bare handler om å bekjempe eller redusere kriminalitet, men vel så mye om å øke folks trygghet, uavhengig av om utryggheten er basert på reel eller opplevd utsatthet”.*

I den seneste stortingsproposisjonen (St.prp. nr 1 2008-2009:11) poengteres at trygghet er et *velferdsspørsmål* som ikke kan måles i kvantitative størrelser, slik som for eksempel anmeldelser. *”Folks generelle levekår og opplevelse av trygghet, og graden av sosial integrasjon i samfunnet, er minst like viktig.”*

### ***Fire argumenter - en kriminalpolitisk mikstur***

Jeg har i dette kapitlet vist hvilke argumenter politiråd synes å hvile på. De fire begrepene; samarbeid, forebygging, lokalsamfunn og trygghet, fremstår som nøkkelbegreper i sentrale myndigheters argumentasjon for politiråd. Begrepsdiskusjonen kan illustrere en sosialdemokratisk stats visjoner om at realisering av de kriminalpolitiske målsettinger er tuftet på; et velfungerende samarbeid mellom aktører, et inkluderende lokalsamfunn som ivaretar alle innbyggerne, en bred kriminalitetsforebyggende tankegang, og en oppfatning av trygghet som en rettighet, knyttet til spørsmål om velferd. Like viktig er at gjennomgangen viser hvordan begrepene henger nært sammen og aktualiseres i forhold til hverandre. De fremstår som utilstrekkelige hver for seg i realiseringen av sentrale myndigheters kriminalpolitikk. De som komponenter i en *kriminalpolitisk mikstur*.

Begrepene som først fremsto i dokumentanalysen ble en naturlig bakgrunn og ramme for å studere politirådene i praksis. De utgjør det teoretiske begrepsapparat videre. Jeg vil i de neste fire kapitlene, forsøke å vise på hvilken måte begrepene fremstår som relevante i sammenheng med utvalgsanalysen av de fem politirådene. Et begrep jeg stadig kommer tilbake til, i denne sammenheng, er 'community safety'. 'Community safety', som kan oversettes til trygghet i lokalsamfunnet, synes å omfavne alle de fire begrepene. Den kriminalpolitiske mikstur kan nemlig forstås som et (kriminalpolitisk) perspektiv, sammenfallende med 'community safety'.

Mens jeg i kapittel 3 og kapittel 4 har illustrert hvordan sentrale myndigheters politikk utformes og hvilke argumenter som blir fremhevet i sammenheng med politiråd, vil jeg i det videre vise *hvordan* regjeringens kriminalpolitiske tiltak materialiseres lokalt gjennom etablering av politiråd. Denne overgangen, til kapitlene 5-8, kan betegnes som overgang fra sentrale myndigheters politikk, til lokalt selvstyre. Jeg går fra teori til praksis.

# Del III

## Politirådsamarbeid i praksis

## Kapittel 5. Samarbeid på høyt nivå

I kapittel 4.1 viste jeg hvordan samarbeid mellom politi og kommune alltid later til å ha vært et tema, men at samarbeid synes å bli stadig sterkere vektlagt og skjøvet i forgrunnen i kriminalpolitikken. Det understrekes at *”Politiet verken kan, eller har kompetanse til å forebygge og bekjempe kriminaliteten alene”* (St.prp. nr 1 (2008-2009:84), og at andre aktører ofte har bedre forutsetninger for å løse det forebyggende arbeidet. For å *”oppnå gode resultater må innsatsen involvere ulike aktører gjennom forpliktende samarbeid på tvers jeg forvaltningsnivåer, og i nært samarbeid med private aktører og frivillige organisasjoner”*.

Samarbeidsstrategien har preg av hovedstrategi i kriminalitetsforebyggingen. Politiråd og SLT fremheves. Dette kapitlet belyser hvordan samarbeidet i politiråd kan karakteriseres hvordan partene ser på samarbeidet.

### *Innledende om samarbeid – begrep og begrunnelser*

I kapittel 4.1 pekte jeg på at de politiske dokumenter anvender ulike begrep om det jeg overordnet anser som sammenfallende med begrepet 'samarbeid'. Det empiriske materialet fra politirådene indikerer likeledes at det blant politiledere og ordførere var sprikende oppfatninger om begreper som; samhandling, samordning og samarbeid. Selv om begrepet 'samarbeid' mer konsekvent synes anvendt i de seneste policydokumenter, tyder det på at det verken i policydokumentene eller i praksis, i politirådene, refereres til en distinkt forståelse av begrepene når de anvendes.

### **Begrepet samarbeid**

Knudsen (2004) påpeker at begrepene som beskriver kontakt og kommunikasjon mellom organisatoriske enheter<sup>15</sup> ikke er utvetydige verken i praksis eller i faglitteraturen. Han går nærmere inn på noen begrep, blant annet 'samordning' og 'samarbeid', som kan ses som særlig sentrale for henholdsvis SLT og politiråd. Han forstår begrepet *samordning* synonymt med 'koordinering'<sup>16</sup>, når det er snakk om hierarkisk styring eller samarbeid. Om *samarbeid* sier han, at det på den ene siden innebærer et mønster av vedvarende samhandling, som består av en rekke transaksjoner som ses under ett. På den annen side innebærer samarbeid at *”selvstendige enheter evner å justere sin adferd og politikk, slik at samhandlingen kan skje*

---

<sup>15</sup> Han omtaler dette ved fellesbetegnelsen 'interorganisatorisk koordinering'

<sup>16</sup> Med *koordinering* menes styring av transaksjonsstrømmen, for størst mulig gevinst av transaksjonskostnadene

*rasjonelt, uten konkurranse og konflikt, og med best mulig ressursutnyttelse og best mulig ytelse, totalt sett*” (Knudsen 2004:36). Slik har begrepet en positiv valør. Det hviler imidlertid på bestemte premisser, slik som gjensidig avhengighet.

I sammenheng med politiråd fremstår ’samarbeid’, i denne forstand, som intensjonen. Det siktes her til en vedvarende kontakt. Det legges vekt på gjensidig avhengighet og det synes å bli forventet at *”adferd og politikk justeres”*. Rundskrivet (Politidirektoratet 2007b) vektlegger etablering av *”felles problemforståelse”* og at samarbeidet gir *”mulighet for gjensidig innflytelse på planer og prioriteringer”*.

### **Begrunnelser for samarbeid**

Det positive med samarbeid er opplagt. At to hoder tenker bedre enn et, og at det er lettere å få ting gjennomført når man er flere, er argumenter som ofte trekkes frem. Repstad (2004:11) peker på to hovedargumenter for samarbeid mellom etater. Det ene argumentet er *økonomi*; samarbeid gjør at oppgaveløsning effektiviseres. Det andre argumentet er *brukerne*; det er lettere for brukerne å forholde seg til det offentlige ved samordning av tjenester. Disse to argumentene fremgår også implisitt i rundskriv om politiråd. *”Samordnet innsats”* og *”systematisk samarbeid”* kan forstås som økonomisk argument, der formålet er effektivisering av oppgaveløsninger. Målsettingen om at politiråd skal ha ansvar for *”trygghet og trivselen for innbyggerne”* går direkte på brukerargumentet. Politiråd skal være en arena for å omsette kunnskap om lokale problemer – til beste for innbyggerne, altså brukerne.

Knudsen (2004) ser nettverksbygging og interorganisatorisk koordinering som nødvendig for kapabilitetsutvikling i offentlig sektor. ’Kapabilitetsutvikling’ forklares som en kombinasjon av nødvendig kompetanse og kapasitet for å mestre oppgaver. I en tid med økte samfunnsproblemer, et høyt aspirasjonsnivå i befolkningen, økt etterspørsel etter og stadig omskiftning av offentlige tjenester er kapabilitetsutvikling vesentlig. Med en samtidig forventning om budsjettnedskjæring dreier den faglige utfordringen seg om koordinering på tvers av organisasjonsgrenser, skriver Knudsen (2004:19).

### **Tverretatlig og tverrfaglig**

Det tverrfaglige og tverretatlige fremtrer som samarbeidets fortrinn. Begrepene tverrfaglig og tverretatlig har viktige fellestrekk og er ofte overlappende, men det skilles likevel mellom dem. ’Tverretatlig samarbeid’ er samarbeid mellom organisasjoner, eller etater. Det vil oftest

ha innslag av tverrfaglighet, men det forutsettes ikke. 'Tverrfaglig samarbeid' derimot, forutsetter et samarbeid mellom fag, basert på en gjensidig nyttiggjøring av hverandres kunnskap. Tverrfaglighet kan slik forekomme internt i samme etat (Lauvås & Lauvås 2004). Det kan også pekes på begrepet 'tverrprofesjonelt samarbeid'. Dette brukes i økende grad, og favner både tverrfaglige og tverretatlige aspekter ved samarbeid (Ødegård i Gundhus m.fl. 2008:38).

Begrepene 'inter-agency' og 'inter-sectoral' synes å sammenfalle med begrepene 'tverrfaglig' og 'tverretatlig'. (Gilling (1997) beskriver utviklingen i den britiske kriminalpolitikk, som en utvikling fra 'inter-agency' til 'inter-sectoral tilnærming', innenfor en 'blandet økonomi for kriminalitetsforebygging'. Denne utviklingen kan også ses som betegnende i norsk sammenheng (kap. 4.1). Jeg vil nå se nærmere på hvordan det tverretatlige politirådsamarbeid kan karakteriseres, og hva det innebærer. Om samarbeidet kan ses som tverrfaglig, må altså tolkes ut fra praksis, slik det pekes på over.

### ***Å løfte et uformelt samarbeid***

Ordfører og politileder var faste representanter i de fem politirådene. Det fremgikk av intervjuene at det også tidligere hadde vært en form for samarbeid mellom disse to. I to av kommunene var det dessuten SLT-samarbeid fra før av. Både ordfører og politileder lot likevel til å oppleve politiråd som en vesentlig ny samarbeidsform. Politiråd5 representerte et unntak, både ordfører og politileder uttrykte at politiråd foreløpig ikke skilte seg mye fra SLT-samarbeidet. De var begge representert i SLT-styringsgruppe og opplevde politiråd mye som lik denne.

Når deltagerne opplevde politirådsamarbeid som en ny måte å samarbeide på, la de særlig vekt på at samarbeidet var formalisert og at det lå på ledernivå. De viste til at det var stor grad av samarbeid på "lavere nivå", men i liten grad, eller ikke i hele tatt "høyt oppe". "*Det er samarbeidet på sak, person og avdelingsnivå, men ikke på overordnet nivå*" sa en politileder (Politiråd3). Ordfører i Politiråd2 forklarte at han alltid hadde hatt kontakt med lensmann, "*men ikke formalisert, på ledernivå*", slik som nå.

Deltagerne så på samarbeidet som *strategisk*. Flere viste til rundskriv (Politidirektoratet 2007b) som sier at politiråd er "*samarbeidsforum på strategisk nivå*" (s. 1). Strategisk samarbeid ble forklart som motsetning til operativt samarbeid. Politilederen i Politiråd4

forklarte at samarbeidet tidligere, i all hovedsak, hadde vært på operativt nivå, men med politiråd var det strategisk. ”Vi har løftet et uformelt samarbeid”, sa han. Med dette lot han til å tenke på både *nivået* for samarbeid og *formaliseringen* av samarbeidet.

Med formalisering ble det særlig referert til *den formelle avtalen*. Politiråd var blitt vedtatt i kommunestyrene og det var laget en skriftlig avtale om samarbeidet. Det var avklart møtehyppighet, hvem som skulle lede rådet, hvem som skulle ha ansvar for dagsorden og møteinnkalling. Noen steder var det oppnevnt fast sekretær. *Fast møtestruktur* ble sett på som vesentlig, noe som bidro til *kontinuitet* og mulighet til oppfølging av saker over tid. ”Vi kan trekke tråder fra forrige gang. Vi får kontinuitet i sakene”, uttrykte ordfører i Politiråd4. ”Tidligere var kontakten helt sporadisk”, sa ordfører i Politiråd2. ”Før var det saken som bestemte at vi møtte hverandre, nå er det møtet”, sa han videre.

### **Det formelle og det uformelle**

Informantene uttrykte at det som følge av det formaliserte samarbeidet også var lettere å *ta kontakt* nå, og at de også faktisk tok mer kontakt med hverandre nå enn tidligere. En del saker krevde dialog i etterkant av møtene. Det var også kontakt om dagsorden. Men også ellers tok de kontakt med hverandre for å diskutere. De opplevde at det var en større grad av åpenhet,- ”Modellen har bidratt til å minske friksjonen”, sa ordfører i Politiråd2. Politilederen i Politiråd1 uttrykte at politirådsamarbeidet gjør at ”veien blir kortere til alt”.

Informantene uttrykte at denne uformelle kontakten var viktig. Det at de hadde diskutert overordnede saker gjorde det lettere å stille spørsmål. Med en lavere terskel for å ta kontakt, ble det mulig ”å ta ting underveis. Vi har en dialog inne, vi har kort linje, vi samsnakker”, sa ordføreren i Politiråd4. ”Det uformelle skal vi ikke underslå betydningen av”, sa politilederen i Politiråd3.

Politiråd5 skilte seg her, som pekt på over, noe ut fra de øvrige rådene. Ordfører og politileder opplevde ikke å ha mer kontakt med hverandre nå, enn før politirådet var etablert. Dette ser jeg i sammenheng med at kommunen lenge hadde hatt SLT-samarbeid, der både ordfører og lensmann deltok i styringsgruppe. Begge hadde også sittet lenge i stillingene og kjente hverandre godt fra før. Dette fremgikk tydelig i møtet og under intervjuene. I de øvrige politirådene var det en tydelig oppfatning at formalisering av kontakten mellom lokal

kommune- og politiledere, som politiråd innebar, la grunnlaget for en større grad av uformell kontakt. Det formaliserte åpnet for det uformelle.

### **Davidsons typologi for grader av samarbeid**

Formalisering blir også i litteraturen vektlagt som en viktig milepæl i etablering av samarbeidsrelasjoner. Grad av formalisering står blant annet sentralt i Davisons (1976) typologi for interorganisatorisk koordinering. Han beskriver ved hjelp av fem begrep, som inngår i et kontinuum, den ulike grad av intensitet og kompleksitet som kan prege samarbeidsrelasjoner. Det første stadiet i hans typologi, 'communication' (kommunikasjon), innebærer kun "å snakke sammen", dele informasjon, ideer og oppfatninger om ting de har felles. I den neste fasen, 'cooperation' (samarbeid), har kommunikasjonen ført til at organisasjonene jobber sammen i tilknytning til prosjekt i mindre skala. På dette stadiet eksisterer fortsatt bare vage og uformelle oppfatninger om oppgaver og mål. I neste fase, 'confederation' (koordinering) er oppgaver og målsettinger tydeligere uttalte, fremdeles er likevel ikke kontakten formalisert. I fasen som omtales ved 'federation' (sammenslutning), er organisasjonene villige til å definere felles mål og oppgaver, formalisere strukturer og oppgi noe av sin autonomitet. 'Mergerfasen' (fusjonen) beskrives ved at strukturer er formalisert i den grad at organisasjonene er villige til å gi opp sin identitet og "smelte sammen", i det minste på det området der kontakten ble igangsatt.

Typologien illustrerer hvordan relasjoner mellom organisasjoner kan utvikle seg fra ren uforpliktende kontakt til et formalisert, forpliktende og målrettet samarbeid. Ved økende *intensitet*, når to autonome virksomheter kommuniserer og samarbeider, jo mer suksess. Samtidig med at samarbeidets styrke øker på høyere nivåer, trues imidlertid organisasjonenes *autonomitet*. Davidson illustrerer utviklingen som en kontinuerlig sirkelbevegelse fra "lavere" til "høyere" nivå, men understreker at utviklingen kan gå i begge retninger og at grensene mellom stadiene kan være uklare. Jeg vil nå anvende Davidsons typologi for å belyse sider av samarbeid i politiråd.

I alle politirådene fremgikk at det var kontakt mellom partene før politiråd var etablert. Kommunikasjonsfasen i samarbeidet var slik en fase som var initiert fra før av. Likeledes lot ordførere og politiledere til å mene at de hadde, om enn i ulik grad, samarbeidet om felles målsettinger og at det var en grad av kontakt *om disse*, fra før, slik neste fase, samarbeidsfasen, forutsetter. Det synes likevel å variere i hvilken grad dette kunne ses som en



forhistorie. Uavhengig av dette innebærer formaliseringen, i seg selv, at alle politirådene har ”nådd” ’koordineringsfasen’. De har definert felles mål og formalisert strukturer rundt samarbeidet. Formaliseringen gjennom politiråd bringer slik samarbeidet automatisk opp på et visst nivå i Davidsons typologi. Det er likevel ikke opplagt at det formaliserte samarbeidet i praksis er mer inngripende, slik neste fase, ’sammenslutningen’, synes å forutsette. På dette stadiet forutsettes en villighet til å definere felles målsettinger, og at organisasjonen justerer seg i forhold til disse. Fusjonen, eller sammenslåingen, den femte fasen, synes videre ikke å være siktemål med politirådsamarbeidet, som avgrenses til felles definerte oppgaver og ikke ”alle oppgaver” i hver organisasjon. At politirådene ikke møtes oftere synes også å gjøre fasen lite relevant. Informantenes opplevelse av at den uformelle kontakten økte som følge av formaliseringen, kan imidlertid forstås å øke samarbeidets intensitet. Dette kan indikere at relasjonen er mer intensiv enn det politirådsamarbeidet isolert sett innebærer.

Jeg skal kort referere Crawford & Jones (1995) som peker på at den uformelle samhandlingen ikke skal undervurderes og kan ha implikasjoner man bør være oppmerksom på. Man har lett for å hylle det uformelle samarbeidets evne til å få ting gjennomført på det praktiske nivå, skriver de. Samtidig kan uformelt samarbeid tilsløre underliggende maktrelasjoner. *Informal context leave differential power relations unchecked, hide decision making from any review and remove them from any democratic input or control.*” (Crawford & Jones 1995:26). Mitt materiale gir ikke anledning til å forstå samarbeidets indre dynamikk og utvikling over tid, og hvilke konsekvenser det har i den kontekst samarbeidet skal virke. Materialet gir likevel anledning til å belyse hvilken styrke og hvilket potensiale som synes å fremtre i de fem etablerte samarbeidsrelasjonene.

### ***Frivillighet og avhengighet***

Rundskrivet (Politidirektoratet 2007b) sier: ”Selv om ordningen er frivillig for kommunene, forventes det at de enkelte kommuner er positive til innføringen av et slikt formalisert samarbeid”. Frivillighet regnes som forutsetning for samarbeid. ”Samarbeid bør reverseres til de tilfellene der koordinering skjer som følge av frivillig innsats fra alle involverte parter”, skriver Jacobsen (2004:82). Når ordførerne ble med i samarbeidet må det oppfattes at de så behov for det. Som pekt på i metodekapitlet, kan det ses som et trekk ved utvalget at politiledere og ordførerne var positive til samarbeidet i utgangspunktet. Ordfører i Politiråd 1 uttrykte at; ”*Politirådvedtaket er i tråd med det vi allerede har hatt behov for*”. Hun hadde

mange ideer om hva politirådet kunne gjøre noe med, på områder de tidligere hadde vært maktesløse.

*”Politi og kommune kan ta strategiske valg sammen, til beste for kommunens innbyggere. Dette klarer vi ikke alene. Vi er avhengige av hverandre”.*

Selv om ”avhengigheten” ikke ble uttrykt like tydelig ellers, ga ordførerne på ulike måter uttrykk for at de så samarbeidet som ønskelig og også nødvendig. Samarbeidet ble sett som forutsetning, en *”viktig brikke i å skape en samfunnsaktiv kommune, helt i tråd med kommuneplan”*, uttrykte ordføreren i Politiråd2. Det ble særlig pekt på at samarbeidet bidro til informasjon og kunnskap, og dermed en forståelse for felles utfordringer. *”Politiet er inne på mange arenaer. De ser konsekvenser”*, sa ordfører i Politiråd3. Hun opplevde at det allerede hadde gitt resultater. *”Innsikt og kunnskap i det politiet oppdager, gjør oss sterkere sammen”*, sa hun. Når kommunens og politiets kunnskap kunne ses under ett, ble det mulig å tilpasse hverandres tiltak og ordninger, til beste for innbyggerne, *”slik at det blir funksjonelt for kommunen, og til slutt bedre tilbud for innbyggerne”*, forklarte ordføreren i Politiråd4. Samarbeidet ble sett å kunne bidra til å ”gripe fatt på områder” som burde ha bedre praksis, og til bedre å kunne vurdere innsats i forhold til utfordringer. Samarbeidet lot til å bli oppfattet og bidra til *ressurseffektivisering og kvalitetssikring*.

Ordfører i Politiråd5 uttrykte at det likevel ikke var noen automatikk i dette. Han var overbevist om at politi og kommune måtte samarbeide. *”Vi kommer ingen vei hvis vi ikke snakker sammen”*, sa han. Han hadde forventninger om at de kunne drøfte tiltak sammen, når det gjaldt utviklingstrekkene politiet observerte, og at dette kunne innarbeides i planer. Han var imidlertid foreløpig ikke tilfreds med egen, eller kommunens, oppfølging av felles prioriteringer i politirådet.

Materialet indikerer at ordførerne i de fem politirådene opplever samarbeidet med politi som nødvendig. *Frivillighet*, slik det fremstår i rundskrivet, lot slik ikke til å være en problemstilling. Deltagerne ga indirekte uttrykk for at de opplevde å stå i gjensidig avhengighetsforhold til politiet, slik at spørsmålet om frivillighet ble uaktuelt.

### ***Å få kommunen på kroken***

Det finns ikke en generell lovgivning om tverretattlig samarbeid. Retten til å ta initiativ og til å delta i tverretattlig samarbeid krever ingen spesiell lovhjemmel. I hvilken grad samarbeidet

forplikter er vesentlig. Problemet oppstår når et tiltak for eksempel forplikter en etat med hensyn til disponering av personell, eller påfører økonomiske forpliktelser (Olsen 2004).

Politirådsamarbeidet legger ikke direkte føringer på kommunens disponeringer. På denne måten synes ikke dette å være en hindring for å inngå samarbeid. Politiet var pålagt å ta initiativ til politirådsamarbeid (se kap. 3). Men kommunen var ikke på samme måte pålagt av sine overordnede myndigheter å samarbeide. At rundskrivet sier det forventes at kommunene er positive, må forstås som en appell, snarere enn et pålegg. Det var ikke opplagt for politiet at kommunen ville delta i samarbeidet. Politiråd måtte *gjøres attraktivt* for kommunen.

Forundersøkelsen viste hvordan politilederne så det som en utfordring å invitere til samarbeid. De opplevde at kommunen hadde så mange oppgaver. De forsøkte å finne en måte å tilnærme seg på, for ”å få kommunen på kroken”. Politilederen i Politiråd3 forklarte at det var derfor politiet selv tok ledelsen av rådet, ansvar for dagsorden og referat, selv om altså rundskrivet foreskrev at ledelsen skulle ligge i kommunen-:.

*”En hovedgrunn til at jeg ville ha ledelsen av dette, er at dette ville blitt en så liten bit for kommunen. Det er vi som har størst interesse av dette. Det er lettest for oss å selge inn, mener jeg. Det sier seg jo selv”.*

Han pekte på at dette kunne bli en hemsko for politirådene, - om ikke kommunen selv initierer, vil det jo stoppe opp.

Samarbeidet ble flere steder innledet med at politiet inviterte seg inn til formannskapet for å informere om politiråd. I Politiråd1 forklarte politilederen hvordan han hadde startet å forespørre kommunen om informasjon på ulike områder. Han tok utgangspunkt i det gode SLT-samarbeidet de hadde, og forsøkte på denne måten å synliggjøre at samarbeidet trengtes på et bredere spekter.

*”Jeg stilte kritiske spørsmål til formannskapet om at vi vet så lite om andre enn barna. Jeg viste at når vi flytter fokus bort fra barn og unge i samarbeidet, har vi et stort gap”.*

I formannskapet hadde de snakket sammen om hvordan de ville tjene på å etablere samarbeid, slik at de kunne felles gjøre strategiske valg.

### **Politiråd i 'SLT-kommunen'**

Ved etablering av politiråd hadde det betydning om det var SLT-samarbeid i kommunen fra før, eller ei. I forundersøkelsen jeg gjennomførte, ga flere politimestere og lokale politiledere uttrykk for at det kun var nødvendig med små justeringer av SLT-samarbeidet før politirådene kunne ses som etablert. To politimestre med SLT-kommuner uttrykte dette klart. Den ene sa: *"Når vi er vant til å samarbeide fra før av, går dette lett"*. Gode erfaringer med SLT, gjør at det kan *"spilles på dette"*, sa den andre. Politiråd ble sett som forlengelse av SLT. En stasjonssjef uttalte: *"Vi bygger videre på det vi har. Politiråd favner høyere og bredere. Den gjelder på flere områder"*. Når det gjaldt organisering lot flere til å mene det samme en lensmann ga uttrykk for: *"Vi bytter bare ut styringsgruppe SLT, med politiråd"*.

Det kom likevel også til uttrykk en annen oppfatning. En politimester mente politiråd burde organiseres uavhengig av SLT. Han ønsket for eksempel ikke at SLT-koordinator deltok, fordi han oppfattet SLT som operativt. *"Det skal være strategisk"* sa han. Videre beklaget en lensmann seg over at forholdet mellom SLT og politiråd var så uavklart i rundskriv og i andre dokumenter. Hovedsakelig tyder imidlertid forundersøkelsen på at SLT-samarbeidet gjør at terskelen for et videre formalisert samarbeid oppleves som lavere.

Feltarbeidet indikerte imidlertid at når politiråd faktisk var etablert, så var organisering i forhold til SLT noe som ble opplevd som uavklart. Organisering SLT/politiråd ble raskt tema i de to politirådene (Politiråd1 og Politiråd5) med SLT-samarbeid. Det ble pekt på uavklarte spørsmål; hvor går skillelinjene mellom SLT og politiråd? hvordan organiseres de i forhold til hverandre og hvilken deltagelse skal politiråd ha i forhold til SLT? Hvilke tema passer best i politiråd versus SLT? Skal politiråd være overordnet SLT? Skal SLT styringsgruppe forstås som det samme som politiråd?

Jeg skal gjengi noe av diskusjonene og refleksjonene i de to politirådene med SLT-samarbeid. Dette belyser viktige spørsmål, eller overgangsproblemer som reiser seg i forbindelse med organisering og tilpasning av de to samarbeidsordningene.

### **SLT, politiråd og politikken**

Ordføreren i Politiråd1 forklarte at strukturen for politiråd ikke var lagt ennå, men at hun opplevde politiråd som forskjellig fra SLT. Hun beskrev politiråd som nærmere politikken, noe som var siktemålet. Hun sa:

*”Vi ønsket å dreie politi mer inn i politikken. Nå har vi fått politi inn i politikken på høyt nivå”.*

Hun lot blant annet til å tenke på at ordfører var representert i politiråd, men ”bare” rådmann i SLT. Politilederen i rådet ga uttrykk for noe av det samme. Når det gjaldt organisering, var hans utgangspunkt at politiråd skulle bidra der SLT sluttet. Han så for seg en løsning der SLT ble plassert under politiråd og der det var forankring mellom styringsgruppe og politirådet. Politirådet innebar en mulighet til å videreutvikle det tverretatlige samarbeidet på ”komplett måte”. Mens SLT dreide seg om barn og unge vil politiråd bidra til kunnskap om *”resten av befolkningen”*. Han sa at han forsto dette ikke var i samsvar med politiske føringer. Han viste spesielt til rundskriv, *”Problemet med politiråd er at SLT skal ses som grunnmur. Her ser vi på politiråd og SLT som to forskjellige ting”*, sa han. Hans syn på dette må ses i sammenheng med at verken han, eller ordfører, deltok i SLT styringsgruppe.

Politiråd5 diskuterte organisering i forhold til SLT. SLT styringsgruppe var blitt nedlagt da politirådet ble etablert, noe det var tydelig uenighet om. SLT-koordinatoren forklarte at kommunen hadde ønsket å redusere antall fora og i større grad *”ansvarliggjøre rådmann”*. Politiråd ble sett som styrking av SLT på et tidspunkt der man slet med informasjonsutveksling og taushetsplikt. Ordføreren i rådet forklarte under intervjuet at kommunen hadde positive erfaringer med SLT, men at de nå opplevde problemer med informasjon og taushetsplikt, *”resultatet er at man ikke informerer hverandre”*. Problemet med taushetsplikt ble sett som argument for nedleggelse av SLT styringsgruppe. Det syntes å foreligge en forhåpning om at dette ble bedre med politiråd. *”Kanskje politiråd legger det på plass, og åpner virksomhetene som har vært litt lukkede?”* Han håpet at de prinsipielle sidene kunne ligge til politirådet og de mer praktiske til SLT. Samtidig ga han uttrykk for å være *”redd for at politiråd byråkratiserer det praktikable SLT. Det skal ikke være en evig planprosess. Fokus må være der ute, på det som skjer”*. Politilederen i rådet uttrykte, både i møtet og under intervjuet, at han var uenig om nedleggelse av styringsgruppen. Han så denne og politiråd som to helt atskilte fora og mente politirådet skulle gi signaler til SLT styringsgruppe.

Også i dette politirådet var oppfatningen at politiråd skulle være mer politisk enn SLT. Når rådet gjennomgikk avtalen ble det en diskusjon om begrepet ’strategisk’. Politilederen sa at de

på stasjonen forsto politiråd som et strategisk forum, jamfør rundskriv. Med dette lot han til å tenke på politisk.

*”Politiråd betyr sterkere forbindelse til politikken, og dette er ønskelig. Politiråd bør være mer politikerorientert. Det skal være strategisk”.*

Han viste til at kommunalministeren hadde uttrykt at det var behov for lokale justisministere. Politikerne bør ha oppfatninger om hva politiet bør gjøre, sa han.

Diskusjonene og refleksjonene illustrerer hvordan de to politirådene med SLT-samarbeid, aktivt forsøker å finne sin rolle, og hvordan de tolker overordnede føringer og retningslinjer. Begge politirådene viste sterkt engasjement for å opprettholde SLT-samarbeidet, men de synes å gå ulike veier i forhold til organisering. Det kom til uttrykk en større grad av uenighet om organisering i Politiråd5 enn i Politiråd1 på dette tidspunkt. Dette gjaldt særlig nedleggelse av SLT styringsgruppe som var en beslutning kommunen lot til å ha tatt alene. I begge rådene syntes imidlertid oppfatningen å være at politiråd betød en sterkere og ønskelig integrering av politi og politikk.

Forholdet politiråd og politikk var ikke på samme måte tema i politiråd *uten* SLT. En politileder ga likevel klart uttrykk for at han opplevde at politiråd innebar å komme nærmere politikken. Politirådsamarbeidet innebærer at vi skal gjøre kursendring sammen, forklarte han. Dette var kommunen der Senterpartiet hadde politisk flertall. Med et smil om munnen, slik at jeg ikke tolker det bokstavelig, sa han:

*”Om landbrukspolitikken endres da legger jeg opp en strategi som matcher det politiske. Vi trekker i samme retning hvis kommunen ønsker å dra i en retning.”*

At politiråd ses som sterkere integrert politikken, kan ses som en skillelinje til SLT, der tverrfaglige eller tverrprofesjonelle nettverk er av viktigere betydning (Gundhus m.fl. 2008).

Det er her illustrert at den lokale SLT-versjonen får betydning for den lokale organisering av politiråd. Dette fremstår i tråd med hva Gundhus m.fl. (2008: kap. 5) finner i evaluering av SLT-modellen. SLT-arbeidet integreres når politiråd innføres i ’SLT-kommunen’. Erfaringene fra Politiråd1 og Politiråd5 illustrerer imidlertid at det ikke er opplagt *hvordan* tilpasningen skjer.

### ***Taushetsplikt og taushetsrett i samarbeid***

I de to politirådene som også var 'SLT-kommuner' ble problemet med taushetsplikt tatt opp. SLT-samarbeidet var nærmest stoppet opp, som følge av at de ikke ville informere hverandre, slik ordføreren i Politiråd5, ga uttrykk for. I Politiråd1 ble det pekt på hvor vanskelig taushetsplikten var, ikke bare mellom etatene, men også internt i kommunen. Det ble referert til et drap som hadde skjedd. Dette skyldtes et oppgjør mellom to innvandrerfamilier som lenge hadde vært i konflikt med hverandre. Denne konflikten viste seg, lenge å ha vært kjent for kommunen, uten at politiet hadde fått informasjon. Skolesjefen i kommunen forklarte at *"en kommune vet mye, men taushetsplikten har hindret oss. Skjæringspunktet er vanskelig"*. Hun påpekte at dette ikke bare var et problem mellom etater, *"vi trenger ikke gå utenfor eget hus en gang egentlig"*. Det ble pekt på at konsekvensen er at man griper inn for sent. Problemet med taushetsplikt ble sett å ha med profesjonskamp å gjøre. Forvaltningssjefen viste til at taushetsplikten var "rundere" i politiet enn i andre etater. Politiet kan gi fra seg opplysninger for å forebygge<sup>17</sup>. Noe av problemet kan løses ved at politiet tar et meransvar, forklarte hun. Det ble foreslått å avholde et felles seminar om taushetsplikt.

Om bruk av taushetsplikt ble påpekt som et problem i sammenheng med SLT, ble det ikke sett på som et problem i politirådene. *"Nei, overhode ikke. Det er mer et problem nedover i systemet, fra sak til sak"*, uttrykte politilederen i Politiråd1. Ordføreren i Politiråd2, der det ikke var SLT-samarbeid, sa tilsvarende:

*"Nei, det er ikke problemer med taushetsplikt. Vi behandler ikke enkeltsaker. Vi samordner og samarbeider om strategiske ting. Men dette kan komme sterkere til uttrykk nede. I politiråd er samarbeidet blitt enklere"*.

I Gundhus' m.fl (2008) evaluering av SLT-modellen fremgår at involverte i SLT-samarbeid derimot, i hovedsak ikke ser taushetsplikt som vesentlig hindring. Dette kan ha sammenheng med at aktørene har tilpasset seg reglene, eller at de ikke har forstått begrensningene i taushetsplikten, påpekes det i rapporten. Samtidig hevdes det at taushetsplikt reelt sett ikke trenger å være problem i SLT, siden det ikke er et operativt samarbeid, eller det skal behandles enkeltsaker. Det kommer altså til uttrykk motsatte oppfatninger om taushetsplikt i SLT blant informantene i Gundhus' m.fl. (2008) evaluering og i min studie. Funnene kan

---

<sup>17</sup> Gundhus m.fl (2008:166) viser, i tråd med dette, at politiet har "vid adgang til å formidle opplysninger til både offentlige og private med det formål å avverge eller forebygge straffbare handlinger"

likevel ikke sammenlignes da de er basert på helt ulike undersøkelsesopplegg. Gundhus' m.fl. evaluering er basert på en større spørreundersøkelse.

Over gjengir jeg bare politiråddeltagernes oppfatninger av taushetsproblemet. Det betyr ikke at deres tolkning av taushetsplikt er "riktig". Jeg forstår det slik, at deltagerne i politirådene opplever at det overordnede *nivået* i politirådsamarbeid, uten bindeledd til utførende nivå, bidrar til å gjøre taushetsplikt uproblematisk. Det synes å spille inn at deltagerne identifiserer seg med lederrollen og organisasjonen, snarere enn en profesjon og profesjonsinteresse. Det ble referert til konkrete saker i politirådmøtene, også til navn på personer og familier, uten at det ble sett som problem.

Olsen (2004) påpeker at taushetsplikten er den sterkeste lovmessige begrensning i samarbeid. Siden taushetsplikten er knyttet til enkeltindividers integritetsvern, er det først og fremst i samarbeid om enkeltsaker at taushetsplikten er begrensende. Samtidig påpeker han at taushetsplikten har lett for å få skylden for samarbeidsproblemer. Sagt på en annen måte: *"Hovedårsaken til samarbeidsproblemer er ikke taushetsplikten, men det at man overfor samarbeidspartnere velger å benytte seg av sin taushetsrett."* (Olsen 2004:175).

### ***Fire hovedaktiviteter i samarbeid 'høyt oppe'***

Hva innebærer så samarbeidet på toppledelsesnivå, i kommune og lokalt politi? Materialet peker på fire hovedaktiviteter: 1) informasjonsutveksling 2) kartlegging og ansvarsdeling, 3) etablering av felles strategi og tiltak og 4) planarbeid.

### **Informasjonsutveksling**

Å dele informasjon fremsto som en viktig aktivitet i politirådene. I intervjuene ga også ordfører og politileder tydelig uttrykk for å se politiråd som en viktig arena for å informere. Politilederen i Politiråd3 uttalte:

*"Det er viktig for ordfører og rådmann å vite hvilke utfordringer som er i byen. Informasjon kan være viktig supplement for oppgavene de har".*

Ordføreren i Politiråd4 pekte på hvordan informasjonsdeling gjorde det mulig, *"å sette saker på dagsorden på bakgrunn av en helhetlig vurdering"*. Sammensettingen i politirådet, med representanter fra stat, kommune og fylkeskommune, gjør at vi får et inntrykk av hva som skjer i kommunen, og hva vi bør gjøre noe med, forklarte han.



I kapittel 7 fremgår at både ordfører og politileder opplever å få ny kunnskap i møtene. Hvilken type kunnskap og i hvor stor grad den ble belyst, gjennom ulike innfallsvinkler, later til å henge sammen med *bredden på deltagelse*. Politiråd2 fremstår som det politiråd som i størst grad bestrebet seg på å få frem bred kunnskap, gjennom bred fast deltagelse (se oversikt kap. 2). Politirådet fremstår slik å ha et mer tverrprofesjonelt preg. I tillegg lot det her til å være fast praksis å invitere ulike representanter, eller eksperter, til å informere politirådet. Ordføreren uttrykte at ”*det er viktig å få belyst ting og få til gode diskusjoner*”. I Politiråd1 syntes det likeledes til å gå mot en bredere deltagelse, enn først tenkt, med bakgrunn i et ønske om at politirådet fikk et bredt tilfang av kunnskap.

### **Kartlegging og ansvarsdeling**

En side ved informasjons- og kunnskapsdelingen var at dette også fungerte som en muntlig kartlegging av tilbud og tiltak som fantes i kommune og politi, og videre til *avklaring av ansvar* i de ulike sakene. Jeg skal illustrere hvordan dette foregikk. I Politiråd3 der tiggings og salg blant en gruppe sigøynere, var tema, forklarte politilederen først hvordan politiet så på problemet. Ordfører spurte, henvendt til politileder, om gruppen hadde tillatelse til å stå på torget, om de hadde lovlig opphold i landet, om det kunne være velferdstilbud de hadde krav på? Hun viste til en tidligere situasjon der det hadde fremgått at det ikke var ”nødvendig å tigge”. Politilederen forklarte hvilket regelverk og hvilke hjemler politiet kunne anvende. Han forklarte hvordan spørsmål om lovlighet av opphold kunne være vanskelig, og at politiets inngripen måtte vurderes i forhold til hvor truende det ble opplevd og i hvilken grad det forstyrret andre. Politilederen sa at han ville ta opp spørsmålene med driftsansvarlig for torget, og om det eventuelt var mulighet for å regulere i større grad. Ordfører spurte om de kunne legge opp en felles informasjonsstrategi, der innbyggerne ble anmodet om ikke å gi penger til tiggere, altså at innbyggerne ble ansvarliggjort.

I Politiråd2 var voldsproblem blant ungdom tema. Rektor og sosiallærer ved ungdomsskole og videregående skole forklarte hvordan skolen jobbet med dette. Helsesøster orienterte om et prosjekt om psykisk helse. Slik ble *tilbud* kartlagt, mens *ansvar* ble tema videre. Rektor i videregående skole sa: ”*Dette må regnes som et sosialt problem i heimene, som vi ikke kan løse. Dette er en barnevernsgreie, et kommuneproblem*”. Kommunestyrerepresentanten spurte henvendt til ordføreren; ”*Ja, hvis dette er kommunal oppgave, hva gjøres så i kommunen? Kan tilbud utvides?*” Betydningen av tidlig innsats ble diskutert. Politilederen foreslo at det

ble jobbet mer aktivt med foreldregrupper. ”Foreldre må ha skolering”, sa han. Videre uttrykte han at konfliktråd burde brukes mer aktivt. Rektor ved videregående skole uttrykte at han anså det som en politisak, når problemene gjaldt elever på videregående skole. Det fremgikk her et noe ulikt syn på ansvar blant deltagerne. Var det en barnevernsak, en politisak eller et skoleansvar? Det ble foreslått at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe som jobbet videre med problemet ungdomsvold. Å tydeliggjøre ansvar fremsto likeledes som viktig siktemål, når utbygger var invitert i dette rådet for å orientere om utviklingen i byggeprosessen. Han svarte på spørsmål: *Blir det brukt utenlandsk arbeidskraft? Hvordan er det med kontraktene? Er det tenkt på trafikkproblemer ved vareleveranse?? Vil det fraktes varer sjøveien? Vil det medføre støy og miljøproblemer?*

I Politiråd4, i forbindelse med ’youtube-saken’, der en gruppe ungdom figurerte med en form for ”Jackass-stunt” fra bil, var det enighet om at foreldrene og ungdommene måtte ansvarliggjøres. Å bevisstgjøre og ansvarliggjøre ble sett som riktigere reaksjon enn å opprette en politisak. I eksemplet med ”bråk på lokalet” i Politiråd5 viste politileder til kommunens ansvar som utleier av lokalet. Politiet fikk mange klager på fyll og bråk i helgene. Kommunen, ved rådmann, uttrykte noe undrende at det jo var politiet som foretok godkjenning av utleier. Underforstått så han politiet som ansvarlig. Politilederen forklarte at politiets godkjenning av leietaker her ikke var tilstrekkelig fordi festene trakk til seg så mange ungdommer. Han appellerte slik til kommunens ansvar. Avslutningsvis ble kommunen sett som hovedansvarlig; den som kunne gjøre noe med leieforholdene.

Politirådenes *kartlegging av tilbud og tiltak* som fantes i kommune og politi ble utgangspunkt for videre *avklaring av ansvar* i de ulike sakene.

### **Etablering av felles strategi**

Politirådene lot til være fokusert på å enes om strategier og tiltak. I Politiråd4 ble dette direkte gjenspeilet av dagsorden, med punktet: ”*Felles strategi i forhold til forebyggende arbeid blant barn og unge*”. Det fremgikk også av intervjuene, at deltagerne hadde forventning om å komme til enighet om strategier. Ordfører i Politiråd1 så for seg at politirådet bidro til at de kunne ”*spille på lag sammen, i overordnede saker*”. Hun viste konkret til saker der de ville kunne stå sterkere sammen; bråk på gatekjøkken etter stenging på utesteder, tomgangskjøring og familievold. ”*Vi klarer ikke få til det alene. Her kunne tillatelse, ro og orden gå sammen*”. Når man hadde felles oppfatning om et problem ble det mulig å ta felles avgjørelser om

hvordan man gikk frem. *”Hvis man har bakking, kan man ta avgjørelser. Vi kan bruke politirådet når det er oppslutning om en sak”*, sa hun.

Ordfører i Politiråd 3 uttrykte at politirådet skapte bedre forståelse for utfordringer i kommunen. De så allerede resultater av felles arbeid. Hun viste til noen eksempler, blant annet en volleyballturnering. *”Vi legger om rutiner for at ting skal fungere best. Vi ivaretar ting sammen”*. Hun uttrykte senere i intervjuet at hun så politi og kommune som rådgivere for hverandre, og at de ved prosjekter i kommunen kunne ha felles opptreden (se ellers kapittel 7, om strategier og holdninger til forebygging).

## **Planarbeid**

Strategi- og planarbeid henger ofte sammen. Etablering av felles strategi i politirådene innebar i noen grad også en videre plan. I Politiråd4 sto planarbeid direkte på dagsorden; *”Gjennomgang av krise og beredskapsplaner”*. Det fantes kriseberedskapsplaner på tre områder. Revidering av disse ble sett som en oppgave for rådet. I tillegg hadde politilederen tatt initiativ til at det skulle lages en skoleberedskapsplan. Behovet var særlig blitt aktualisert i forbindelse med skyteepisoder i skoler utenlands. Ordfører og skoleleder som deltok i møtet var enige om at dette var svært viktig å få på plass.

Det er også andre eksempler på at planarbeid fant sted, eller ble forsøkt initiert. Et eksempel fra Politiråd3, er at ordfører inviterte politi til å være med på kommunens folkemøter. Hun viste til aktivitetskalenderen for kommunen. *”Er dette noe politiet kunne delta på, sammen med kommunen?”*, spurte hun. Politilederen lot til å være positiv, men ville *”avklare på huset først”*. Dette fremsto slik som en sped start på et felles planarbeid. I Politiråd1 lot plan for trafikkutfordringer å peke seg ut som noe politirådet ville jobbe videre med.

Jeg anser informasjonsutveksling, kartlegging og ansvarsdeling, etablering av felles strategi og planarbeid som fire hovedaktiviteter i de fem politirådene. Materialet indikerer at politirådene responderer i forhold til det uttalte formålet; *”å utveksle informasjon, etablere felles problemforståelse, og få kunnskap som er av strategisk betydning i forhold til de prioriteringer og beslutninger som må foretas innenfor den enkelte sektor”* (Politidirektoratet 2007b).

### ***Effektivisering og brukerhensyn***

Repstads (2004) to hovedargumenter for samarbeid; brukerhensynet og effektivisering, kan som vist gjenkjennes i rundskrivet, uten at dette er direkte uttalt. Mitt materiale tyder på at disse to hensynene også vektlegges i politirådene. Ordfører i Politiråd2 ga uttrykk for effektiviseringshensynet slik: ”*Vi gjør jo det vi kan for å få mest mulig ut av ressursene. Dette er en måte å bruke ressursene på en riktig måte*”. Politilederen i Politiråd5 la vekt på, ”*å få mer ut av hver skattekrone*’, slik jeg peker på under.

Det syntes likevel å være en mer direkte oppmerksomhet på brukerhensynet enn effektiviseringshensynet i politirådene. En større opptatthet av brukere i dag enn tidligere, synes også å være trekk i samfunnsutviklingen. Christensen (2007:110) peker på at brukermedvirkning og kvalitetssikring er reformkomponenter som kan føres tilbake til 80-tallet med Willoch-regjeringens ”Aksjon publikum”. Dette kan ses å sammenfalle med utviklingen i velferdsstaten, der det legges vekt på konstruere aktive og medansvarlige individer og lokalsamfunn (Rose 1999, Borch 2005), noe jeg kommer tilbake til i kapittel 6..

I hele den offentlige forvaltning synes å være en større *opptatthet av brukerne*. I kap. 4.3. Forebyggingsargumentet, peker jeg på hvordan offeret har fått en særlig rolle i kriminalpolitikken, ivaretatt gjennom ulike ordninger. Offeret, eller potensielle ofre, må forstås som viktige brukere på kriminalpolitikken område. Dette kommer til uttrykk i politiske dokumenter og handlingsplaner. Brukerne søkes ivaretatt gjennom rekruttering, utdanning og yrkesutøvelse. Politidirektoratet er pålagt av Justisdepartementet å gjennomføre brukerundersøkelser, eller publikumsundersøkelser årlig. Flere politidistrikter gjennomfører egne brukerundersøkelser. I St.meld. nr 42 (2004-2005:17) pekes det på at en rekke nye lover rettighetsfester befolkningens behov for ulike tjenester, og at økt bevissthet om rettigheter i befolkningen utfordrer politiets virksomhet. Det medfører skjerpede krav og forventninger til politiets effektivitet, kvalitet og informasjon.

Politilederne uttrykker indirekte og direkte at de opplever å få, og ønsker å få, flere tilbakemeldinger på egen virksomhet gjennom politiråd. Det synes å være en forventning om at politirådene skal bidra til større kunnskap og innsikt om innbyggerne og kommunen i seg selv. Slik bidrar politiråd på to måter her; for det ene gir det *kunnskap om brukerne*, for det andre bidrar det til *tilbakemelding på politiets virksomhet*. Jeg skal gi noen eksempler på dette. Politileder i Politiråd5 uttrykte:

*”Jeg ønsker flest mulig aktører på banen. Politiråd vil bidra til flere tilbakemeldinger fra kundene. Kundene skal man lytte til”.*

Han var opptatt av at lokalpolitikere bør ha en oppfatning om politiet i sin kommune, og at det var viktig å lytte til dem. Dette åpnet også opp for at kommunen ble bedre kjent med hvordan politiet arbeider. Han sa videre:

*”Fru Hansen er ikke opptatt av hva som er stat og kommune. Hun tenker ’det offentlige’. Vi har felles mål. Vi må kommunisere mer sammen, få mer ut av hver skattekrone”.*

Han sa at han kunne tenke seg og ha med lokalavisen, som *”har god føling med hva som skjer i samfunnet”*. Han anså at politirådet kunne brukes mer aktivt i politiets VP-prosess, og ville oppfordre kommunen til å komme med innspill på virksomhetsplanen og på hva kommunen mener politiet bør gjøre noe med. Dette er *”en del av tiden, mens det tidligere ble sett som politiets bord”*, sa han. Politileder i Politiråd3 uttrykte også forventning om at politirådet åpnet opp for tilbakemeldinger på stasjonenes planer og prioriteringer. *”Vi bruker politirådet til å få innspill på VP. Vi oppfordrer til tilbakemeldinger”*, sa han.

Materialet fra politirådene kan indikere, i tråd med Reptads hovedargumenter for samarbeid, over, at det bak et brukerhensyn ligger et effektiviseringshensyn eller økonomisk hensyn. Dette blir også trukket frem, i sammenheng med teorier om NPM (Christensen og Lægreid 2007).

### ***Det idylliske samarbeid?***

Materialet fra de fem politirådene, slik eksemplene her også illustrerer, indikerer at både ordførere og politiledere i all hovedsak opplever politirådsamarbeidet som positivt. De later til å se det som nødvendig og det pekes i liten grad på negative sider. *”Hva skulle det være? Dobbeltarbeid? Nei det kan jeg ikke tenke meg”*, sa ordfører i Politiråd1. Politilederen i Politiråd5 uttrykte at samarbeidet er *”et pre for oss”*. Det ble pekt på at det tok noe tid, men at *”det var verdt det”*. Selv om *”det alltid vil være noen som spør om tidsbruk”*, slik ordfører i Politiråd4 sa, opplevdes dette i liten grad som et problem. Samarbeidet innebar ikke stor grad av tidsbruk.

Ordfører i Politiråd3 uttrykte at hun profiterte på samarbeidet, både politisk og administrativt. Samarbeidet ga mulighet til å få politiet til å informere i komiteer og annet. Hun pekte på at

det også var nyttig i håndtering av media i forebyggende hensikt. *”Jeg har sett at politiet er en viktig aktør. De har med mye å gjøre, mer enn kriminaliteten. Politirådet forsterker arbeidet på bred basis”.*

Ordfører i politiråd5 lot også til å se politiråd som nødvendig, selv om han uttrykte bekymring for at det kunne bli for byråkratisk, slik som pekt på tidligere i kapitlet.

*”En må passe seg for at det ikke bare blir et nytt planleggingssystem. Vi må få det ned på grunnplanet og få virkeliggjort arbeid”*, sa han.

En svakhet ved samarbeid ”høyt oppe” kan være at det bli for overordnet og langt fra praksis, noe som blant annet påpekes av Gundhus m.fl. (2008:148). De påpeker at ambisjonen om å iverksette prioriteringer innenfor politiråd kan være problematisk. Når politiråd er organisert uten forankring til andre nivåer og uten en definert koordinatorrolle, slik som ved SLT. Samtidig regnes forankring i ledelsen som et viktig suksesskriterium for samarbeid (Ulfrstad 1993, Egge m.fl. 2008).

Materialet indikerer at temaene som ble tatt opp i politirådene i liten grad var konfliktfylte, og det kom i liten grad til uttrykk motstridende interesser mellom politi og kommune, eller mellom politifaglig kunnskap og næringslivsinteresser. Det finnes likevel eksempler. I Politiråd5 hadde politi og kommune en tydelig ulik oppfatning, når det gjaldt utleie av lokale, og forbudet mot å informere bileiere med ’lapp på ruten’. Dette ble likevel i liten grad problematisert eller utdypet nærmere. I Politiråd2 kom det frem ulike oppfatninger mellom politi og kommune, i tilknytning til SLT. Politilederen ønsket tydelig et SLT-samarbeid, *”Politiråd i seg selv er ikke nok”*, sa han. Ordføreren sa at kommunen hadde vurdert SLT tidligere, og at erfaringene fra andre kommuner dessuten, var at man ikke hadde fått ”dreis på det”. Politilederen oppfordret kommunen til å se på ordningen på nytt, uten at dette ble kommentert. Et annet eksempel fra samme politiråd viser at politifaglige og næringslivsinteresser kunne stå mot hverandre. Politilederen hadde mange spørsmål til utbygger som var invitert til politirådet. Dette bar likevel ikke preg av uoverensstemmelse, mer som ”mild kontroll”. Ordfører sa også blidt: *”Lykke til i kommunen”*, i det utbygger var på vei ut.

Selv om det kom til uttrykk ulike oppfatninger blant deltagerne i de fem politirådene, bar disse altså i liten grad preg av direkte konflikt. Slik fremstår politirådene, kanskje med unntak

av Politiråd2, som *informasjonsforum* i større grad enn *debattforum*. Det kan synes som det legges vekt på å gi hverandre tilstrekkelig informasjon, og at den virkelige fagdiskusjonen, forutsettes i andre fora. Dette kan også kanskje ses å være karakteristisk for samarbeid på høyt nivå. Jeg ser dette ellers i sammenheng med at politirådene møtes sjelden, og at møtene er av kort varighet. Eller det kan ha sammenheng med at politirådene er i sin 'honeymoon phase', der konflikter ikke har kommet til overflaten ennå, slik Phillips (2002) reflekterer over, i studien av tre samarbeidsrelasjoner, etablert i forbindelse med innføring av "*The Crime and disorder Act 1998*". Crawford & Jones's (1995) beskriver ellers konfliktunngåelse som et karaktertrekk ved den sosiale dynamikk i samarbeidende organisasjoner. En tendens er at konflikter ikke konfronteres åpent, innenfor 'interagency cooperations, men defineres bort og gjøres håndterbart.

Materialet fra politirådene tyder på at samarbeidet integreres på "lavere" nivåer, gjennom felles aktiviteter, ansvarliggjøring av aktører i lokalsamfunnet, etablering av felles strategier og planarbeid. Det kan ses som et fortrinn ved samarbeid høyt oppe, at nødvendig beslutningsmyndighet for iverksettelse av strategier og tiltak er tilstede.

## Kapittel 6. Forebygging og ansvarliggjøring

I kapittel 4.2 beskrev jeg hvordan kriminalitetsforebygging fremstår stadig mer sentralt i policydokumenter om politiets samfunnsmessige oppgaver. Forebygging har utviklet seg fra å være en oppgave forbundet med patruljering og håndhevelse av lov og orden på begynnelsen av 1900-tallet, til å bli en spesialistoppgave for profesjonelle forebyggere i politiet i nittiårene. Videre i dette tiår fremstår forebygging som en overordnet arbeidsfilosofi som skal gjelde alle kriminalitetsområder, hele politiorganisasjonen og der lokalsamfunnet aktører trekkes inn som ansvarlig aktør. Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005 (Politidirektoratet 2002) blir sett å representere en skillelinje i så måte. Med den problemorienterte arbeidsfilosofi og begrepet 'problemeier' blir andre aktørers ansvar i forebyggingen markert.

Selv om 'ansvarliggjøringsstrategien' ikke er uttalt strategi fra norske myndigheters side, synes denne forutsatt som overordnet kriminalitetsforebyggende prinsipp. En kriminalitetsforebyggende strategi basert på samarbeid, har en viktig betydning i å *ansvarliggjøre*. Dette synes å fremtre stadig tydeligere i de politiske dokumentene de senere årene. Politiråd trekkes frem som en viktig kriminalitetsforebyggende samarbeidsform, som skal "involvere og ansvarliggjøre" (St.prp. 1 (2008-2009:86))

*Hvordan forstås og diskuteres forebygging i politirådene? Hvordan kommer forebyggende perspektiv til uttrykk? På hvilken måte konkretiseres forebygging som tema i samarbeidet?*

### **Troen på forebygging**

Materialet fra politirådene viser at forebygging av kriminalitet og andre problemer har sentral plass. Forebygging fremsto som sentralt siktemål i de fem politirådene. Det ble ofte referert til ordet forebygging og det ble argumentert i forhold til forebygging. Da for eksempel videoovervåkning ble diskutert i to av politirådene (Politiråd1 og Politiråd3) argumenterte ordførerne med at det var et viktig forebyggende tiltak. I Politiråd1 viste politilederen til de "forebyggende aspekter" når han beskrev utviklingen i narkotikasaker. Han forklarte at økningen i antallet saker skyldtes at flere saker var avdekket, noe som virket forebyggende. Da trafikkutfordringene var tema i samme politiråd ble det diskutert hvordan det, for å kunne forebygge, måtte etableres ordninger som var tilpasset den økte trafikken. Politilederen understreket behovet for en forebyggende strategi og viste til ulike virkemidler for å forebygge trafikkulykker. Den sentrale rollen forebygging har, kom også tydelig til uttrykk under intervjuene. Ordfører i Politiråd2 plasserte forebygging helt i sentrum når han



reflekterte over visjonen for politirådet. *”Å ha en bedre verden (i kommunen). Å bedre livskvaliteten for en gruppe mennesker”*. Han var bekymret for *”de som faller utenfor”*.

Materialet indikerer at deltagerne oppfatning er at *’forebygging nytter’*. Det synes å foreligge en entydig oppslutning om forebygging. Det ble likevel pekt på problematiske sider. Slik som i Politiråd2. Helsesøster uttrykte problemet med at *”det tar vannvittig lang tid før du ser effekt. Og man vet jo aldri om det var tilfeldig”*. Ordføreren viste at han forsto hva hun siktet til, og påpekte problemet at *”forebygging i liten grad kan telles”*. SLT-koordinator i Politiråd1 påpekte likeledes problemet med forflytting av kriminalitet, da politilederen beskrev utviklingen i narkotikakriminaliteten og at avdekking av saker virket forebyggende,.

### ***Strategier og holdninger til forebygging***

Politirådene hadde ikke en uttalt overordnet *’policy’* for forebygging, men materialet tyder på at deltagerne ser politirådet som en arena som kan brukes for å skape felles strategi. I Politiråd4 sto som vist *”Felles strategi i forhold til forebyggende arbeid”* på dagsorden. Ordfører innledet med å si at dette var en *”bred sak”* som de måtte bruke tid på. Hun spurte videre, henvist til politilederen; *”Hva foregår i Ungdomsrådet?”* Politilederen orienterte og skolesjefen, som også deltok i Ungdomsrådet, føyde til. Det ble referert til *’utsatte steder’* i kommunen; en pub/restaurant, slalombakken, skolen og utescenen. Da politilederen uttrykte at *”det er viktig å vise at vi følger med”*, opplevde jeg det dels som et spørsmål til de andre deltagerne. Han forklarte at ungdommene ikke alltid skjønner rekkevidden av handlinger, noe som kan ødelegge for dem senere. Han mente det ofte handlet om å *bevisstgjøre* og å *bry seg*, noe deltagerne lot til å være enige om.

*Å identifisere felles problemområder* kan ses som en viktig komponent av å etablere felles strategi. I Politiråd3 viste politilederen tydelig hvordan han var opptatt av å få frem kommunens oppfatning av problemet med tigging på torget. Han forklarte at politiet hadde lite handlingsrom. Tigging er i utgangspunktet ikke straffbart lenger, slik må det vurderes hvor forstyrrende det er. Han leste opp dokumentet som beskrev retningslinjer og hjemler ved intervensjon. Han utfordret kommunen med spørsmål om hvor grensen for *hva som er akseptabelt* burde ligge. Han spurte *”Hvordan skal politiet håndtere dette? Hva mener kommunen?”*

Å etablere felles strategi for forebygging fremsto altså å være et bevisst siktemål i politirådene. Eksempelene over kan vise at det i praksis kan være riktigere å omtale felles strategi som *holdning*, eller oppfatning til hva som skal anses som problem, altså *hva som skal forebygges og på hvilken måte*.

### **Forebygging, reaksjon og intervensjon**

Politirådene diskuterte og delte synspunkter når det gjaldt reaksjonsform og intervensjon i sammenheng med bestemte problemer, eller andre saker som ikke var preget av konflikt. Eksemplet med problemet ungdomsvold, fra Politiråd2, viser blant annet dette. Rektor fra videregående skole forklarte hvilke tiltak og virkemidler skolen anvendte, og hvilke erfaringer de hadde med bruk av dem. Han mente ellers at det var riktig å trekke inn politiet. Politilederen uttrykte at han så konfliktråd som hensiktsmessig reaksjon. Terskelen for intervensjon og hvor tidlig det var riktig å gripe inn, var tema. Helsesøster var invitert for å orientere om hvordan det ble arbeidet med barn og unge. Rektor og sosiallærer ved ungdomsskolen orienterte om hvordan skolen jobbet med dette. En arbeidsgruppe skulle nedsettes for å utrede dette bredere.

I Politiråd4 ble reaksjon diskutert i tilknytning til 'youtube-saken'. Politilederen forklarte at dette dreide seg om straffbare forhold, der politiet kunne bruke strafferettslige virkemidler. Han sa han kunne sette i gang prosedyrer, bekymringsmeldinger til barnevernet, anmeldelse, utsettelse av førerkort. Men han ga tydelig uttrykk for at han ikke synes dette var de beste forebyggende tiltak her. At det var viktig at ungdommene ble forklart konsekvenser, og at foreldrene ble gjort oppmerksomme. Han ba om synspunkter: "*Skal jeg ringe foreldrene, eller skal jeg lage en anmeldelse?*". Det var enighet om at det var nødvendig å bevisstgjøre ungdom og foreldre. De besluttet å jobbe videre med dette sammen i skolen. Ungdommene skulle undervises i 'nettvett', og foreldrene skulle orienteres om nettsteder som fantes for ungdom. Materialet indikerer at politirådene ikke bare fokuserer på *proaktive forebyggende strategier*, men at de også i noen grad gjør vurderinger av *egnede reaktive forebyggende tiltak*.

Borch (2005) peker på at det de siste tiår har foregått en utvikling i Danmark (og Norden) der reaksjoner i større grad gjennomføres i lokalsamfunnet. Etter at behandlingstanken og fengselsstraffen ble møtt med voksende skepsis i sekstiårene, kom alternativer til fengselsstraff, slik som samfunnstjeneste, konfliktråd og ungdomskontrakter. I tråd med dette,

fremgår av St.melding nr. 37 (2007-2008), ”*Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*”, at muligheten til å anvende alternative reaksjoner utenfor fengsel er utvidet over flere år, og at det har vært en ønsket økning i antallet dommer på samfunnsstraff og alternative reaksjoner. Det kan avsies dommer som forutsetter gjennomføring av program; rehabiliteringsprogram og promilleprogram. Konfliktråd og ungdomskontrakter er videre etablert som alternative reaksjoner. Konfliktrådet er i Norge hovedleverandør av ’restorative justice’ som har fokus internasjonalt. (NOU 2008:15). Fra 2008 ble også en forsøksordning med elektronisk kontroll etablert, en ny straffegjennomføringsform utenfor fengsel. Samtidig påpekes i St.meld. nr. 37 (2007-2008) at det fortsatt er potensiale for å øke bruken av straffereaksjoner utenfor fengsel. Videre fremgår at departementet ønsker å prøve ut ideen om landsbyfengsel, i tråd ’normalitetsprinsippet’, det vil si å organisere for en fengselshverdag som i størst mulig grad gjenspeiler samfunnet ute. De nyere straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer trekker slik veksler på sivilsamfunnet på en annen måte enn tidligere. Selv om politirådene i dag ikke har en uttalt rolle i forhold til vurdering av egnet reaksjon, kan dette bli tema som oppleves å vedrøre politirådet.

### **Sosial og situasjonell forebygging**

Politirådene syntes, som pekt på, å diskutere strategi og holdninger på enkeltområder, i større grad enn overordnede strategier. Politirådene later heller ikke til å se seg selv innenfor en bestemt tradisjon for forebygging, slik som ofte refereres. I litteraturen vises til ulike forebyggende strategier. Disse peker mot en utvikling i retning av mer politispesifikke strategier siste tiår. Internasjonalt vises det til nyvinninger som ’community policing’, ’problem-oriented policing’, ’hot-spots policing’ og ’broken-windows policing’ (Eck og Weissburd 2004), og den seneste ’reassurance policing’ (Innes 2006).

En mer generell inndeling som har hatt fokus i norske policydokumenter, blant annet i Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005 (Politidirektoratet 2002), er sosial, situasjonell og lokallorientert forebygging. Jeg vil her særlig gå nærmere inn på de to strategiene sosial og situasjonell forebygging, som ofte refereres. Hughes og Edwards (2005) viser at de to strategiene særlig aktualiseres i nittiårene, som et brudd med det tidlige rehabiliteringsidealet i kriminalpolitikken. I en fase der man i stor grad hadde mistet troen på evnen til å rehabilitere (’nothing works’-fasen) oppstår disse to strategiene som forblir en vesentlig skillelinje. Garland (2000) og Hughes og Edwards (2005) viser, gjennom et lengre historisk tilbakeblikk at den situasjonelle og sosiale forebygging har hatt vekslende

oppslutning gjennom tidene, og ser dette i sammenheng med endringer i samfunnsforhold og politikk.

Gilling (1997:5) viser til South (1987:42) sin definisjon av situasjonell kriminalitetsforebygging.

*“Situational Crime Prevention focuses on the management, design and manipulation of the built physical environment, in order to reduce the opportunity to commit crime and increase the risk of detection if deterrence fails”.*

Nøkkelord er *mulighet* og *fysiske omgivelser*. I kontrast til dette søker sosial forebygging å endre den kriminelle motivasjon som forutsettes å ligge i mennesket, snarere enn i ting. Gjennom sosiale tiltak søkes det å påvirke adferdsmønstre, verdier og selvdisiplin for grupper som kan ses som potensielle lovbrutere, peker Gilling på. Sosial og situasjonell forebygging kan ses på som en grov skillelinje i Larssons (2005) inndeling (kap. 4.2), der POP i stor grad blir forbundet med den situasjonelle tilnærming og bamsepoliti den sosiale.

Det ble, som vist, ikke referert til strategier i politirådene. Materialet gir likevel, gjennom temaene som tas opp og tiltakene som foreslås, innblikk i hvilke tilnærminger som anvendes. Forenklet kan dette belyses med spørsmålet; *vektlegger politirådene først og fremst å gjøre noe med situasjonene, eller de bakenforliggende sosiale forholdene?*

Materialet indikerer at politirådene anlegger et bredt sosialt forebyggende perspektiv, der det legges vekt på å gjøre noe med årsakene til kriminalitet. Det var fokus på å forbedre oppvekstvilkår og påvirke varige adferdsmønstre. Dette var særlig tydelig i Politiråd2, der oppvekstforhold og skoleproblematikk var hovedtema. Men også i de øvrige politirådene fremgikk dette. For eksempel var *inkludering* et tema som ble berørt i alle politirådene. En sosial tilnærming fremgikk, som pekt på, også når politirådene diskuterte holdninger til forebygging, reaksjon og intervensjon.

Under intervjuene kom også den sosiale tilnærmingen til uttrykk. Politilederen i Politiråd1 ga klare uttrykk for denne. Han reflekterte over ambisjoner for politirådet:

*”Vi (politiet) tar samfunnets restoppgaver, som jeg har hørt det bli kalt. Det er mange som sliter og som må ha hjelp. Vi har nå mulighet til å fange opp dette når vi har god*

*dialog, selv når kommunen ikke har noen tilstede.... Det er hit de kommer når det er stengt der borte”.*

Gjennom økt kunnskap så han for seg at innbyggerne kunne ivaretas bedre.

*”Jeg kommer til å etterspørre informasjon; Hva driver de med og hva opplever de der ute? Hvordan er det med skolene her? Er det mye uro her? Det er så mye som skjer, som vi ikke vet noe om. Det er så mange som sliter”.*

Ordføreren i samme politiråd ga tilsvarende uttrykk for at hun håpet politirådene kunne bidra til å gjøre noe med årsakene til kriminalitet og problemer med integrering. Ordførerens bekymring for ”de som faller utenfor” (Politiråd2) indikerte tydelig en sosial tilnærming. Han så dette som et nasjonalt problem der kommunen hadde et klart ansvar. Han forklarte at politirådet derfor fokuserte mye på årsakssammenhenger.

En sosial forebyggingsstrategi synes altså være høyst aktuell i de fem politirådene, selv om det varierte i *hvilken grad* den kom til uttrykk. Det fremgår også at den ble kombinert med andre forebyggingsstrategier. I Politiråd1 for eksempel, der både ordfører og politileder klart uttrykte at de ønsket å gjøre noe med de sosiale forholdene, var det også fokus på de mer situasjonelle tiltakene. Dette fremsto når ordføreren, under intervjuet, uttrykte hvordan hun anså at skjenkebevilling og endring av åpningstider på utesteder skulle redusere problemet med ’utelivsvold’ i sentrum, og hvordan hun så regler for tomgangskjøring og fartsregulering som viktig forebyggende virkemidler i trafikken. Under møtet ga hun også uttrykk for dette: ”Fartskontroll utenfor tunnelen var veldig bra tiltak. Når så mange blir tatt, da kjører folk for fort her”. Når det ble snakk om en gate som ordføreren mente fremsto som særlig farlig, spurte hun politilederen: ”Hvis kommunen setter opp skilt her, kan dere hjelpe oss med å håndheve da?” Politilederen bekreftet at de kunne.

I Politiråd3 kunne den situasjonelle forebyggingsstrategien synes å dominere. Dette fremsto av temaene som ble tatt opp og av tiltakene som ble foreslått. Mange av de foreslåtte tiltakene var typisk situasjonelle, slik som videoovervåkning, tiltak for fjerning av tiggere og forsøpling i gatene, eller butikktveri;

*”Vi prøver å påvirke innehaver til å gjøre det mindre attraktivt. Enkelte har jo nærmest lagt til rette for organisert kriminalitet. De har ikke overvåkning og ikke innsyn”.*

Han pekte videre på situasjonelle tiltak for å øke trygghet og redusere ordensforstyrrelser.

*”Infrastruktur og belysning er viktig, belysning reduserer ordensforstyrrelser. Det er lettere å se, lettere å være vitne. Det gir bedre oversikt. Mørke bakgater fører til utrygghet”.*

Selv om en situasjonell tilnærming kunne forstås å dominere i dette politirådet, var den sosiale tilnærming også tilstede. Det fremgikk at ordfører og politileder i et tidligere politirådsmøte var blitt enige om å delta ved skolestart og å arrangere volleyballturnering sammen. Inkludering var videre tema i møtet jeg deltok. Beslutningen om SLT-samarbeid var også et forslag initiert av politirådet. I all hovedsak, Politiråd3 er til en viss grad et unntak, syntes den sosiale forebyggingsstrategien å dominere i politirådene. Men alle politirådene hadde innslag av det situasjonelle perspektiv. Sosiale og situasjonelle perspektiv levde side om side.

Roses uttrykk 'The death of the social' (1999) illustrerer et brudd i tilliten til den sosialdemokratiske stats modernistiske solidaritetsprosjekt (Hughes 2002b:3). Som følge av tillitsbruddet inntreier en ny form for politisk styring, 'avanceret liberal styringsbestrebelse', *”der bryder med den velfærdsstatlige styring, som regeres i samfundets og det sociales navn, og som havde til formål at tilvejebringe sociale fremskridt”*, skriver Borch (2005:122), med referanse til Rose. Tanken er å skape ansvarlige individer. Staten griper ikke direkte inn i samfunnet. Lokalsamfunn og enkeltmenneske skal i større grad styre seg selv. Borch (2005) viser hvordan den nye styringsformen i Danmark kan ses som en felles bevegelse på tvers av samfunnsområder (se også kap. 7). Uttrykket 'the death of the social' synes ikke på denne måten betegnende for politirådene. Politirådene synes på mange måter å forutsette at de velfærdsstatlige tjenester blir *levert* til innbyggerne.

### **Forebygging 'barn og unge' versus 'alle'**

Larsson (2005) illustrerer hvordan målgruppen for forebygging kan forstås å ha endret seg gjennom hundreåret (se kap. 4.2). Den straffesaksrelaterte måte å tenke forebygging på som var dominerende ved begynnelsen av forrige århundre, og som har vært viktig fundament til alle tider, var i prinsippet rettet mot alle grupper av befolkningen. Fra nittitallet, med de profesjonelle forebyggerne, bamsepolitiets inntreden, blir forebygging særlig forbundet med barne- og ungdomsgruppene. SLT oppstår også tidlig på nittitallet. Med innføring av problemorientert politiarbeid i 2002 blir alle grupper av befolkningen, igjen, mer direkte uttalt målgruppe for forebygging. SLT har fortsatt barn og unge, opptil 25 år, som målgruppe, men politiråd har ikke en tilsvarende avgrensning, som pekt på i kap. 4.1.

Materialet fra politirådene viser at det er stor fokus på barn og unge. Da Politiråd4 diskuterte ”felles forebyggende strategi”, ble for eksempel barn og unge raskt tema. Utviklingen i ungdomsmiljøene, forebyggende aktiviteter og tilbud rettet mot ungdom var ellers gjennomgangstema. Psykisk helse, elever som faller ut, volds- og rusproblematikk, motorferdsel, tagging og trusler i ungdomsmiljøene var noe av det som ble referert. Det ble også referert fra ulike selvrapporteringsundersøkelser blant ungdom.

Det varierte likevel mellom politirådene i hvor stor grad ’barn og unge’ var tema. Et forhold jeg først antok hadde betydning her, var om det var SLT-samarbeid i kommunen eller ikke. De to første politirådene jeg deltok i var ikke SLT-kommuner. I disse politirådene hadde barn og unge hovedfokus. Begge politirådene hadde også skolesjefer med som fast deltager i rådet. Det neste rådet (Politiråd5) jeg observerte var SLT-kommune. Her var barn og unge i liten grad tema. Det var fokus på organisering av SLT, men i liten grad på ’barn og unge’ direkte. Slik var det nærliggende å tenke at det var det mindre fokus på ’barn og unge’ i kommunene der det var SLT fra før av. Etter å ha observert fem politiråd kan det likevel ikke pekes på en tendens. Et lite utvalg begrenser også muligheten til å si noe generelt. Det kan likevel oppsummeres at barn og unge hadde hovedfokus i to politiråd uten SLT –organisering (Politiråd2 og Politiråd4).

Temaene gikk imidlertid på tvers av alder i alle politirådene. Kriseberedskapsplan, flyktningeproblematikk, flomulykke, videoovervåkning, tigging, forsøpling i bygater, butikk og sykkeltyverier, ordensproblem, skjenkerutiner, tomgangskjøring, trafikk og familievold er eksempler på ikke aldersspesifikke tema. Barn og ungdom vil likevel ofte utgjøre *problemet* når disse temaene aktualiseres, slik som ved videoovervåkning, skjenkerutiner, tyverier og ordensproblemer.

Politilederen i Politiråd1 uttrykte hvordan SLT og politiråd, med ulike målgrupper, kunne utfylle hverandre:

*”Politirådet kan bidra til en bredere oversikt, ikke bare begrense seg til kunnskap om barn. Neste politiråd for eksempel skal handle om flyktningeproblematikk, integrering, helsespørsmål. Samarbeid om barn og unge har vi mye på, men vi sliter med de voksne. Det er jo de voksne som stiller stand.”*

SLT hadde skapt kunnskapsgrunnlag for forebygging rettet mot barn og unge. Politiråd kunne bidra til å øke kunnskapen om de voksne, slik at det ble skapt en ”total forebyggingsarena”.

## **Kriminalitetsforebygging versus generell forebygging**

Et av spørsmålene i intervjuguiden lyder: *”Vil du beskrive temaene i møtene som generelt forebyggende eller kriminalitetsforebyggende?”* De fleste av informantene svarte her kontant; forebyggende. De lot til å se temaene som forebyggende generelt, fordi det også dreide seg om forhold som ikke var straffbare. *’Generell forebygging’* kan forstås å bli oppfattet som; *”forebygging av negativ utvikling totalt sett”*, slik en uttrykte det. Det ble ramset opp saker som var tatt opp i rådet, og de ble kategorisert som kriminalitetsforebygging eller forebygging. Politivedtekter, videoovervåkning, bedre belysning, fyrverkeri, kriseberedskap, flomfare, tigging og problematikk rundt barn og unge ble sett som generelt forebyggende tema.

Forebygging syntes å bli oppfattet som et større og bedre begrep, overordnet kriminalitetsforebygging. Tiltak rettet mot tagging, familievold, utelivsvold, sykkel- og butikktveri ble oppsummert som kriminalitetsforebyggende. *’Kriminalitetsforebygging’* innebærer slik; det å forhindre bestemte kriminalitetstyper. Hos de fleste lot likevel ikke dette til å bli sett som et vesentlig skille. Ordfører i Politiråd2 uttrykte: *”Dette henger forhåpentlig sammen, klarer vi det første klarer vi det siste”*.

Selv om de fleste av temaene som fokuseres i politirådene, i vid forstand har tilknytning til kriminalitet, er det flere former for kriminalitet som likevel faller helt utenom; for eksempel økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet, sedelighetsforbrytelser og organisert kriminalitet.

## **Fraværet av ’corporate crime’**

Tombs og Whyte (2006) peker på det faktum at *’corporate crime’* ofte ikke inngår i lokale kriminalitetsforebyggingsplaner. Gjennom institusjonalisering av *’community safety’* i Storbritannia er økonomisk kriminalitet snarere blitt mindre, enn mer synlig på den kriminalpolitiske agenda, hevder de. Skatteunndragelser, hvitvasking og illegale avtaler, ulovlig salg, *’prisjuks’*, falsk merking, ulovligheter i ansettelsesforhold og miljøkriminalitet har kjente økonomiske, sosiale og fysiske konsekvenser. Det foreligger også en uttalt politisk vilje til å bekjempe kriminaliteten. Oppmerksomheten er likevel liten. Fraværet av økonomisk kriminalitet på agendaen må bunne i manglende politisk vilje, indikerer de. Det er ikke ontologiske barrierer, heller ikke juridiske og tekniske, som hindrer inkludering av kriminalitetsformen i *’community safety’* - strategier, hevder de.



Mens altså kriminalitet *begått av næringslivet* nærmest er fraværende innenfor 'community safety', pekes det på at kriminalitet *rettet mot næringslivet* er blitt stående sentralt. Ettersom lokalt næringsliv har kommet til å spille en vesentlig rolle i samarbeidet om kriminalitetsforebygging, har næringslivet også fått en posisjon der de har innflytelse på oppfatningen om hvem som er "*the legitimate victims of crime*". Næringslivet er blitt et legitimt offer. "*The corporatisation of crime prevention has thus facilitated the integration of the business community into a wider community of legitimate crime victims*" (Tombs og Whyte 2006:162). At kriminalitet og problemer som går utover næringslivet i lokalsamfunnet kan ha større fokus i politirådene enn det som umiddelbart fremtrer, er noe jeg antyder i kapittel 7.

### ***Forebygging og innsatsarenaer***

Materialet illustrerer at politirådenes forebyggende perspektiv inkluderer innsats på mange arenaer. Egge m.fl. (2008:45-46) anvender begrepene byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende om ulike innsatsarenaer. Den *byggende* arena handler om den gode oppvekst, preget av forutsigbarhet og trygghet. Arenaene "befolkes" av skole, foreldre og nærmiljø. Den *forebyggende* arena gjenkjennes ved at man går inn med styrket innsats, der byggende strukturer er svake. Det iverksettes tiltak for å rette opp sider ved oppvekstmiljøet, som ikke fungerer optimalt. Når problemene leder ut til kriminalitet, rus eller psykiske problemer, eller barn lever i miljø med kjente risikofaktorer, har ikke korrigerende tiltak tilstrekkelig treffsikkerhet. Det er behov for målrettet endringsarbeid. Når problemene knyttes til kriminalitet vil innsatsen foregå på den *kriminalitetsforebyggende* arena.

Politirådenes oppmerksomhet synes rettet mot alle tre arenaer, slik det fremgår av eksempler her og i kapittel 7. Oppmerksomheten rettes mot den byggende arena. Det siktes mot å bidra til gode nærmiljøer og oppvekstmiljøer, særlig tydelig var dette i Politiråd2. Videre blir den forebyggende innsats forutsatt. Det ble i politirådene vist til ulike program og tiltak, i skole, barnehage og utsatte familier, som tar sikte på å styrke og rette opp sider ved oppvekstmiljøet som ikke fungerer optimalt. Det syntes å foreligge en oppfatning om nødvendighetene av slike tiltak og det syntes å vedrøre politirådene. Det er videre mange eksempler på at politirådenes aktivitet rettes mot den kriminalitetsforebyggende innsatsarena, gjennom fokus på strategier og tiltak for å redusere kriminalitet. Kriminalitetsforebygging kan ses integrert på alle arenaer. Samtidig kan materialet peke mot at den forebyggende arena ses

som viktigere enn den kriminalitetsforebyggende. Noe blant annet svarene på spørsmål om forebygging kontra kriminalitetsforebygging indikerte.

### *Ansvarliggjøring som forebyggende strategi*

I kapittel 4.2 viste jeg hvordan den nasjonale forebyggingsstrategi kan ses som en samarbeidsstrategi. Samarbeidsstrategien kan videre ses på som en ansvarliggjøringsstrategi, i tråd med Garland (2001). Gjennom etablering av politirådene responderer det ansvarliggjorte lokalsamfunnet. *Ansvarliggjøringsstrategien* anvendes videre *i*, og *gjennom*, politirådene. Politirådene er fokusert på å avklare *hvem eier* og *hvem har ansvar for* identifiserte problemer, slik jeg beskriver i kap. 5. Å identifisere og avklare ansvar står sentralt i forebyggingen. Foreldre og ungdom skulle ansvarliggjøres i 'youtube-saken' (Politiråd4). I eksemplet med tiggere på torget ble det pekt på driftsansvarlig, og innbyggerne som skulle instrueres til ikke å gi penger til tiggere (Politiråd3). I eksemplet fra Politiråd2 ble utbyggers ansvar understreket i forbindelse med en stor boligutbygging i kommunen. Slik kan man si at ansvarliggjøringsstrategier gjør seg gjeldende hele veien fra sentrale politiske myndigheter til politiråd (kap. 3), og videre til aktører i lokalsamfunnet.

Garland (2001) ser omfordelingen av ansvaret for kriminalitetskontrollen som konsekvens av statens utilstrekkelighet i å håndtere komplekset alene. Når statens utilstrekkelighet ses i lys av den omfattende rolle forebyggingen er tiltenkt i dag synes strategien nødvendig.

'Forebyggingstanken' innebærer å forhindre at kriminalitet overhode oppstår. Slik pålegges den enkelte å håndtere risikable situasjoner. *Ansvarlighet* er, i følge Borch (2005:222), det nye nøkkelordet i kriminalitetsbekjempelsen.

Politirådene forsøker å forebygge at innbyggerne blir utsatt for kriminalitet, det vil si å forhindre potensielle ofre. Politirådenes tiltak og strategier rettes imidlertid like gjerne, eller vel så gjerne, mot den potensielle gjerningspersonen som det potensielle offeret, viser eksemplene fra politirådene. En økt anvendelse av nyere inkluderende reaksjonsformer, som tar sikte på endring fremfor ekskludering, kan innebære en større oppmerksomhet på gjerningsperson i politirådene. De nyere reaksjonsformer trekker i større grad veksler på lokalsamfunnet. 'Restorative justice'-mentaliteten, der konfliktrådet er "primærleverandør" i Norge (NOU 2008:15) er et endringsrettet tiltak, der både gjerningsperson og offer har fokus.

## Kapittel 7. Lokalsamfunnet og representantene

I kapittel 4.3 viste jeg hvordan lokalsamfunnet alltid later til å ha spilt en viktig rolle i kriminalpolitikken. Lokalsamfunnet fremstår som vesentlig både i idealet om 'nærpoliti,' som ble skissert av politirolleutvalget på 80-tallet, og 'lokalt forankret', som fremstår som idealet i dag. Mens 'nærpoliti' synes å forutsette direkte nærhet og samarbeid med innbyggerne, fremstår 'lokalt forankret politi' i større grad forstås rettet mot representantene for lokalsamfunnet. Samarbeid med andre etater, organisasjoner og næringsliv etterstrebes. Lokalsamfunnet danner *rammen* og er *arenaen* for begge visjoner.

### *Innledende om velferdsstat og det ansvarlige lokalsamfunn*

Gundhus (2006) viser til at politiet, særlig på bakgrunn av en ny begrepsfesting av lokalsamfunnet, får en ny rolle i 'ny-liberal' kontekst. Hun viser til O'Malley og Palmer, som hevder å se en endring fra en velferdsstatlig keynesiansk, til en ny-liberalistisk post-keynesiansk politimodell i OECD-landene. Denne "*forstår, begrepsfester og intervensjoner i lokalsamfunnet på mer indirekte måte.*" (Gundhus 2006:390). Endringer i de post-keynesianske politistategier tidfestes til 1980, der den politiske diskurs om lokalsamfunnet legger vekt på å unngå klientskaping, i tråd med velferdsstatlig kritikk. Borgerne skal ikke lenger bare være passive mottakere av velferdsstatlig ekspertise. Gjennom proaktivt arbeid skal politiet veilede folk til å unngå å bli ofre. Gundhus finner at dette er treffende, også i norsk sammenheng. Den problemorienterte politiarbeidsmodellen trekker veksler på samarbeidsmodeller med lokalsamfunnet. Lokalsamfunnet ses ikke primært i en velferdsstatlig kontekst, der det *leveres* profesjonelle tjenester for å bøte på sosial ulikhet i samfunnet. I stedet styres det gjennom lokalsamfunnet som er blitt en aktiv og ansvarlig ekspert. Lokalsamfunnet, ikke velferdsstatens profesjonelle blir ansvarlige for kriminalitetsforebygging. I tråd med dette, har politiet på politistasjonen Gundhus studerer gått bort fra å jobbe mot klienter og problemgrupper. Styringsrasjonaliteten er basert på indirekte styring og dialog. Kommunikasjonen rettes mot handelsstand, vektere og problemeiere og det legges vekt på å skape trygghet gjennom å ansvarliggjøre potensielle ofre.

Dette kan også ses som et bakteppe for å forstå politirådets rolle i lokalsamfunnet. Politiråd synes å sammenfalle med *den indirekte styringsrasjonaliteten*, der kriminalitetsspørsmålet ikke primært er et statsanliggende, men der lokalsamfunn tildeles medansvar. I et større perspektiv kan politiråd ses som et *medium*, eller instrument, for virkeliggjøring av en

rasjonaliteten, gjennom ansvarliggjøringen av lokale myndigheter. Politiråd skaper videre en arena for kommunisering av innbyggernes ansvar.

*På hvilken måte utgjør lokalsamfunnet en ramme for samarbeidet i politirådene? Hvilken type kunnskap om lokalsamfunnet baserer politirådene seg på og på.*

### ***Kunnskap om 'det lokale'***

Som det fremgår i kapittel var informasjonsutveksling en viktig aktivitet i politirådene. Det er også et uttalt formål med politiråd at det skal være arena for å omsette kunnskap om lokale problemer. *Politiets kunnskap* synes videre særlig vektlagt i policydokumentene. Det står i rundskrivet at et nært samarbeid skal bidra til ”å gi kommunen bedre innsikt i politiets arbeid lokalt og bedre forståelse for politiets oppgaver og faglige utfordringer”. (Politidirektoratet 2007b:1). Fire av ordførerne uttrykte, i tråd med dette, at samarbeidet bidro til kunnskap om lokalsamfunnet. Ordfører i Politiråd3 uttrykte dette særlig tydelig:

*Bare i løpet av møte i dag har jeg lært nye ting ... Jeg lærer mye om lokalsamfunnet, områder de jobber på. Politiet er tett på, vet du. De er nærmere informasjonen og vi kan ha tillit til den informasjon vi får. Vi kan jo ikke selv bare gå ut på gata og spørre. Politiet er sikker kilde. Vi kan danne oss et bilde. Det er viktig info. Vi skal jo ta vare på menneskene her. Vi skal tilrettelegge og forebygge.*

Ordføreren i Politiråd1 sa under intervjuet at hun fikk spesifikk og målrettet kunnskap allerede i første møtet som bidro til et annet perspektiv. ”Hm ... jeg blir ikke så generalist lenger. Jeg nyanserer oppfatningene mine”, sa hun. Ordføreren i Politiråd2 nølte: ”Nei, ja, lærer hver gang. Jeg får litt ny kunnskap. Men det er mye som bekrefter det jeg ante.” Dette ser jeg i sammenheng med at *kommunekunnskap* hadde stor fokus i dette politirådet, slik jeg kommer tilbake til. Svaret kan også gjenspeile at ordføreren hadde ”sittet” en lang periode, og hadde mye av kunnskapen fra før. At det var en liten kommune kan også ha spilt en rolle.

Politilederne derimot ga uttrykk for at politirådsamarbeidet i liten grad bidro til ny lokal kunnskap. Det lot til å være oppfatningen at de *ga* mer enn de *fikk*. ”Når det gjelder kunnskap om lokalsamfunnet, der tror jeg de får mer informasjon om oss”, sa en. Politilederne i Politiråd1 og Politiråd5 ga likevel et annet inntrykk. Politileder i Politiråd1 sa:

*Vi lærer og bruker det operativt allerede. Problemet har vært mangel på informasjon, om psykiatri, vold, rus, integrering, kunnskap vi skal styre virksomheten i forhold til.*

Han sa at han visste at det fantes mye kunnskap i kommunen: ”*Jeg har sett det i akuttsituasjoner, hvor mye kunnskap det kan være i ukjente ansikter*”. Han understreket at det var en utfordring å ha tilstrekkelig kunnskap i en stor kommune.

Det er over pekt på to forhold som kan ha betydning for om deltagerne opplever å få kunnskap. For det ene pekes det på *tidsaspektet*, hvor lang erfaring politileder og ordfører har, for det andre *kommunestørrelsen*. I store kommuner er kunnskap mer oppsplittet og spesialisert i ulike tjenester og funksjoner.

Materialet indikerer at politilederne i mindre grad enn ordførerne opplever å få ny kunnskap om lokalsamfunnet. Ordfører i Politiråd2 og politileder i Politiråd1 representerte slik ytterpunkter og unntak, når den første i liten grad, og den andre i stor grad opplevde å få ny kunnskap. Politiledernes oppfatninger (med unntak av Politiråd1) kan henge sammen med at de i større grad ser seg selv som *den som skal formidle* i samarbeidet. Slik kunne politilederen i Politiråd3 oppfattes, når han uttalte at han først og fremst så politiråd som en viktig arena for å informere om forhold i kommunene som ordfører og rådmann burde kjenne til. Politileder i Politiråd4 uttrykte noe av det samme og at; ”*det er kanskje slik det må være i politiråd. Politiet skal gi råd*”.

Dette kan sies å sammenfalle med forskning på politiarbeid i risikosamfunnet. Studier av ’riskbased policing’ peker mot at politiet har nøkkelrollen i samarbeid med andre aktører. Dette fremgår særlig av Ericson og Haggertys (1997) kjente studie av politiutøvelsen i risikosamfunnets kontekst. Politiets har status som ’knowledge workers’. Deres posisjon, i egenskap av å besitte, sortere og håndtere risikoinformasjon, plasserer dem i en nøkkelrolle i samhandlingen med eksterne aktører. Politiet responderer på økt krav fra eksterne institusjoner om risikokunnskap. Den polisiære virksomhet får preg av ’risk communication’, samtidig som noe av utgangspunktet er at samarbeidende aktører ansvarliggjøres og selv håndterer risiko.

Politilederne i de fem politirådene kunne oppfattes å se seg selv som *kunnskapsformidlere* i samarbeidet. Kunnskapen politiet formidlet kan sies å bære preg av *risikoinformasjon*, med siktemål å gjøre aktørene i samarbeidet i stand til å håndtere risiko. Jeg kan peke på eksempler fra et politiråd. I Politiråd4 påpekte politilederen faren ved overskjenking vinterstid i tilknytning til et serveringssted ved et skianlegg i kommunen. ’Youtube-saken’ og ’brakkeby-

saken', kan videre ses som eksempler på at politilederen formidlet risikoinformasjon. Kunnskapen fremstår likevel i liten grad som preget av å være kalkulerende eller sannsynlighetsberegnerende, slik en aktuarisk logikk kort kan beskrives, med utgangspunkt i Ericson og Haggertys studie.

Politiet står i en særstilling når det gjelder kunnskap om kriminalitet, noe som også fremgår i de fem politirådene. Politiet formidlet kunnskap om både kriminalitetsutvikling og straffesaksutvikling. Denne kunnskapen var basert på politiets ulike registre, i all hovedsak STRASAK (politiets straffesaksregister) som gir oversikt over anmeldte og påtaleavgjorte saker. Kriminalitetsutviklingen var tema i fire av politirådene. Politilederne refererte videre fra mer erfaringsbasert kunnskap opparbeidet fra utetjeneste og gjennom kommunikasjon med ulike aktører i lokalsamfunnet. Materialet kan synes å indikere at 'politikunnskapen' i liten grad diskuteres. Sitatet over, fra ordfører i Politiråd3, gir inntrykk av at hun ser politiets kunnskap som sann og riktig. Om ikke dette er en typisk oppfatning, var det i overveiende liten grad diskusjon om *kunnskapsgrunnlag*.

Det var likevel ikke ensidig fokus på 'politikunnskap'. Selv om denne syntes å bli anvendt i noe større grad, hadde 'kommunekunnskap' også fokus i møtene. I Politiråd2 syntes denne å dominere, mye av oppmerksomheten her ble rettet mot kommunens primærtjenester; sosialomsorg, rus og helse. Det var invitert personer fra ulike funksjoner i kommune og fylkeskommune til å delta på politirådsmøtet. Sosial- og barnevernstjeneste, helsetjeneste deltok, og sosiallærer og rektor for skolene i kommunen. Rektor fra videregående skole var fast deltager i rådet. Kommunen hadde også en klar lederrolle, ordfører ledet rådet og kommunen hadde sekretærfunksjonen. Kommunen hadde videre en definert koordinatorrolle (rådmannen).

### **Organisatorisk kunnskap og stammespråk**

Mens politiet oppfattes, og oppfatter seg selv, som den av partene som skal formidle hoveddelen av *den substansielle kunnskap* om lokalsamfunnet i politirådene, uttrykker begge parter at de får *kunnskap om organisatoriske* forhold i hverandres organisasjon. Politilederen i Politiråd3 sa:

*Jeg lærer mye om kommunale organisasjoner, om de ulike oppgaver som tilligger ulike seksjoner. Jeg mener det er min oppgave å kunne dette.*

Organisasjonsmessige forhold sto gjerne på dagsorden. Omorganisering i politiet var tema i fire av politirådmøtene, budsjett og ansettelsessituasjon i politiet ble fokusert i et politiråd. Likeledes ble *spørsmål om å bli 'SLT-kommune'* diskutert i to av rådene, slik jeg har vist. I de to rådene der det var SLT-samarbeid, var *organisering av SLT i forhold til politiråd tema*.

Kunnskap om *politiets organisering* lokalt ble tydelig sett på som viktig og noe som hadde konsekvenser for kommunen og innbyggerne. Dette kom tydelig frem i Politiråd3, der sammenslåing av to politistasjoner var aktuelt. I denne forbindelse var det fokus på å få frem partenes synspunkter på sammenslåing. Jeg oppfattet at partene i utgangspunktet hadde motsatte standpunkter. Kommunen så sammenslåing som en ubetinget ulempe for innbyggerne, med konsekvenser for politiets tilgjengelighet. De opplevde at tilbudet til innbyggerne ble dårligere. Politilederen forklarte at dette først også var politiets oppfatning, men at de i dag var positive. Sammenslåingen ble ansett å bidra til smidigere løsninger, bedre ressursmessig koordinering og mulighet for større grad av spesialisering. Politilederen la vekt på at tilbudet også ville bli bedre for innbyggerne. I intervjuet etterpå forklarte ordføreren, hvordan denne kunnskapen hadde bidratt til en større forståelse.

*Jeg ville før aldri forstått argumenter som går på organisering slik. Når jeg får denne kunnskapen er det lett å forstå politiets innstilling i omorganiseringsprosessen. Tidligere kunne dette blitt en politisk kamp mellom oss.*

I møtet ble de enige om at de sammen kunne gi informasjon om sammenslåingen, slik at man unngikk at innbyggerne ble bekymret.

Ordfører i Politiråd2 brukte uttrykket '*stammespråk*' om den nye kunnskap politi og kommune fikk om hverandre. "*Vi lærer å kjenne stammespråket*". Dette bidrar til en større grad av forståelse for hverandre, forklarte han. Han pekte på at man ellers fort kunne havne i en forsvarsstilling, når man handler i forhold til enkelte fagmiljøer.

Politirådene kan forstås som en arena der kunnskap om 'det lokale' formidles, både substansiell og organisatorisk kunnskap. I kapittel 5 viser jeg hvordan politirådene gjennom fokus på felles strategier, på avklaring av ansvar og gjennom planarbeid tilstreber å "*omsette kunnskap om lokale problemer*", jamfør rundskriv (Politidirektoratet 2007b:1). På denne måten kan det sies at det siktes mot en styring av lokalsamfunnet gjennom politirådene.

Med dette som bakgrunn er det interessant å forsøke å forstå hva som utgjør rammen for 'det lokale' i politirådene. *Hvordan oppfatter politirådene lokalsamfunnet?* For å belyse dette, skal jeg først vise at det innen politiforskningen, som følge av den markante rollen lokalsamfunnet har for politiutøvelsen i vår tid, er reflektert over selve *begrepet 'lokalsamfunn'*.

### ***Myten om lokalsamfunnet***

Flere teoretikere peker på at begrepet 'lokalsamfunn' i seg selv har en viktig funksjon. Ingrid Sahlin (2000) skriver at begrepet synes å hvile på en bestemt oppfatning. Det har et romlig og sosialt aspekt og anvendes i den alminnelige språkbruk som om begge aspektene sammenfaller. Det forutsetter at menneskene som er innen et område også har en viss samhørighet. Holmberg (2005) skriver tilsvarende at begrepet hviler på en ide om et lokalsamfunn, der folk har regelmessig kontakt med hverandre og deler de samme oppfatninger om orden, verdier og frykt. Lokalsamfunnet har status som en kvasinaturlig kategori, skriver Hughes (2007:13). Denne kjennetegnes av å omfatte en homogen gruppe mennesker sterkt knyttet til hverandre som deler de samme verdier og befinner seg innenfor et avgrenset fysisk område.

Et homogent lokalsamfunn er imidlertid ikke så betegnende for vår tids lokalsamfunn, peker disse videre på. Sahlin skriver at i realiteten inngår voksne mennesker i ulike fellesskap. De bor, arbeider, hviler og omgås folk på ulike steder, som veksler over tid og som kan stå i konflikt med hverandre. (Crawford i Sahlin 2000:172). Oppfatningen om lokalsamfunnet "*may be more or less illusory, at least in Nordic countries*", skriver Holmberg (2005:215). I virkeligheten betyr det å bo sammen, i vår tid, at vi inngår som forbrukere både i åpne, mobile sosiale arrangement og i mer lukkede, immobile relasjoner. At mennesker bor sammen innenfor et bestemt område, betyr ikke at de nødvendigvis har mye kontakt med andre innbyggere. Hughes (2007) understreker behovet for en mer nyansert forståelse av lokalsamfunnet. En oppfatning av lokalsamfunnet som en naturlig enhet, og identisk med en gammel ide om fellesskap, er en farlig forføring.

Holmberg (2005) hevder at man ved bruk av begrepet lokalsamfunn forsøker å gjenskape en *følelse* av lokalsamfunn. Aas (2006:77) peker i tråd med dette på, at det nettopp er i transnasjonal tid at folks følelse av *stedet* får en ny kraft. Globale problemer preger lokale



ordensproblemer. En konstant tilstrømning av det fremmede til det lokale, gjør at kontroll av transnasjonal flyt er blitt en sentral oppgave for styringsmyndigheter. Politiske debatter og mediadebatter ser ut til å preges av en lengsel etter å *gjenskape en "tapt (mytisk) verden hvor folks identiteter er falske og utrygge"* (Morley 2005 i Aas 2006:79). Borch (2005) viser hvordan lokal kriminalitetsforebygging hviler på et premiss om at individet trenger lokalsamfunnets fellesskap, og at man gjennom å *styrke lokalsamfunnet* også styrker individene, slik at kriminaliteten reduseres. Promoteringen av lokalsamfunnet i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Danmark, baseres på en fellesskapsoppfatning *"som i sin grundform er i opposisjon til diversiteten og det fragmentariske i moderne livsformer"*, skriver (Borch 2005:173). Lokalsamfunnet inntar slik en paradoksal dobbelstatus i de kriminalitetsforebyggende anbefalinger. På den ene siden får det ontologisk status som en naturlig enhet mellom individ og samfunn. På den annen side oppløftes lokalsamfunnet til et avgjørende kriminalpolitisk styringsinstrument. Det er uriktig å se lokalsamfunnet som en naturlig og uavhengig enhet, *"tværtimot [må den ses som] en konstruktion der tjener bestemte styringsformål."*, skriver Borch (2005:168).

### ***Hvem sine problemer og hvem sitt lokalsamfunn?***

De fem politirådene later ikke til å ha en bevisst oppfatning om hvem som utgjør lokalsamfunnet, og det er heller ikke laget strategier for hvordan innbyggernes trygghet og trivsel best kan ivaretas (se kap. 8). Det er likevel mulig å få innblikk i politirådenes oppfatninger og prioriteringer gjennom å studere hvilke saker som fokuseres, og hvilken plass ulike tema har. Gilling (1997) peker på at det foregår en strid om prioriteringer innenfor 'community safety' og at noen tema og problemer får større plass enn andre.

Jeg vil slik forsøke å belyse, på den ene siden *hvilke og hvem sine problemer i lokalsamfunnet* det fokuserer på, på den andre siden, *hvordan problemene ivaretas*, for å få innblikk i *hvilke perspektiv* politirådene har på lokalsamfunnet og innbyggerne.

### **Inkluderende lokalsamfunn**

Jeg viser i kapittel 7, at en sosial forebyggingsstrategi kunne synes å dominere i politirådene, kanskje med unntak av et Politiråd<sup>3</sup>. Temaene som ble tatt opp, og måten disse ble behandlet på, tyder på at siktemålet er å gjøre noe med sosiale årsaker og befolkningens livsvilkår. Dette var særlig tydelig gjennom den sentrale plass barn og unge hadde. Siktemålet var å bidra til gode oppvekstmiljøer, gjennom familierelaterte tilbud, mestringsprogram i skolene,

opplysningsvirksomhet for ungdom på helsestasjonen, arbeid i foreldregrupper, dialogforum og deltagelse i ulike ungdomsfora. Slik kan politirådene sies å forsøke å bidra til integrering og forbedring av levekårene til marginaliserte grupper av befolkningen. Et inkluderende lokalsamfunn fremstår som idealet. Mens politirådene med denne innfallsvinkel viste et ansvar for utsatte grupper av befolkningen og de bakenforliggende problemer og årsaker, hadde de samtidig fokus på mer ”alminnelige” og synlige problemer i lokalsamfunnet, som synes å berøre ”alle”.

### **’Alles lokalsamfunn’**

Gjennom oppmerksomhet på utelivsvold, forsøpling, tigging, trafikk, tyveri på offentlig sted og ordensforstyrrelser, oppfattes det som om hensynet til hele lokalsamfunnet blir ivaretatt. Disse temaene sammenfalt ofte med en situasjonell tilnærming, slik jeg peker på i kap. 6. Tiltak for å gjøre noe med ’de kriminogene situasjonene’, slik som videoovervåkning regulering av tomgangskjøring, fartskontroller, trafikkskilting, gatebelysning og stengning av gatekjøkken var eksempler på dette.

En oppmerksomhet på synlige problemer og på lokalsamfunnets offentlige arena fremtrer å ha stor plass i politirådene. Ved politiets gjennomgang av kriminalitetsutviklingen, var det for eksempel særlig fokus på tyveri fra person på offentlig sted, på vold i sentrumsgater og utenfor utesteder. I den grad narkotikakriminalitet ble omtalt, var det knyttet til synlig bruk og omsetning på offentlige plasser. Det var ellers fokus på grove butikktysterier, tyveri fra villa og leilighet og trafikkforseelser. Det kan oppfattes som om politirådene på denne måten, gjennom å fokusere på synlige kriminalitetsproblemer, ivaretar ’alle’ i lokalsamfunnet. Det synes å foreligge en forventning om at politiet *gjør noe med* disse lovbruddene, i tråd med Aas (2006) omtale av signallovbrudd (kap. 4.4).

### **Representativitet og problemet med frafall**

Når oppmerksomheten på utvalgte kriminalitetstyper sammenfaller med lovbrudd som fokuseres i publikumsundersøkelser, kan en konsekvens være at ytterligere fokus på disse lovbruddene legitimeres. Slik kan oppmerksomheten være selvforsterkende. Det er derfor av viktig betydning *hvilke lovbrudd og hvilke problemer som fokuseres* i disse.

Publikumsundersøkelser blir i større grad foreskrevet som aktivt grunnlag for identifisering av lokale problemer og for utvikling av politirollen. I politirådene var ulike publikumsundersøkelser en del av kunnskapsgrunnlaget.

Det må minnes om svakheten ved publikumsundersøkelser. Det betraktes som en metodemessig utfordring at utvalgsundersøkelser ikke når alle og at frafallet kan innebære at enkelte gruppers oppfatninger faller utenom. I *”Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008”*, sies om statistisk usikkerhet og feilmarginer:

*”Alle utvalgsundersøkelser er beheftet med usikkerhet. Dette skyldes at det ikke er mulig å intervjuer hele populasjonen innenfor de målgruppene undersøkelsen er rettet mot. Resultatene må derfor tolkes med varsomhet.” TNS Gallup 2008:15).*

*”The Crime and Disorder Act 1998”* la vekt på at politi og lokalsamfunn skulle komme nærmere hverandre, og problemet med grupper *’hard to reach’* var et viktig tema (Newburn 2002). Man tenkte på unge menn, hjemløse, narkomane, homofile, innvandrere og barn. Politiet ble pålagt *’community consultation’*, å samtale og involvere seg med ulike grupper av innbyggerne, særlig *de som er vanskelig å nå*, for å få frem forskjellige synspunkter i lokalsamfunnet. Erfaringen var at dette kunne være uproblematisk. Gruppene kunne være svært utilgjengelige, fiendtlige overfor politiet, ikke ha ønske om kontakt, eller det kunne være språkbarrierer (Newburn 2002:111).

### **Ekskluderende mekanismer**

En oppmerksomhet på bestemte kriminalitets- og ordensproblemer har en bakside. Når fokus er rettet mot hendelser på den offentlige arena innebærer det ofte en ekskludering av grupper av befolkningen. Waddington, Stenson og Don (2004) omtaler grupper som befinner seg på den offentlige arena som *’den tilgjengelige befolkningen’*. De som til enhver tid befinner seg på gateplan utgjør et skjevt utvalg av befolkningen. Tilgjengelige befolkningsgrupper domineres av unge menn fra arbeiderklassen.

Problemene den tilgjengelige befolkning representerer kan synes å ha særlig betydning for lokalsamfunnets handelsstand og næringsliv. Når politirådene peker på problemet med tigging på torget, forsøpling, *”overskjenking”*, utelivsvold og bråk på stasjonen fremstår dette som *’alles problemer’*. Samtidig har disse betydning for næringslivet i kommunene.

Handelsstanden har en særlig interesse i at tigging og forsøpling i gatene reduseres, og utestedene har tilsvarende interesse i å forhindre eskalering av utelivsvold. Næringslivets interesser kan spille en viktigere rolle i politirådene enn man umiddelbart erfarer. Et

velfungerende næringsliv er viktig både for kommunen og innbyggerne. I så henseende kommunen sterke incentiver for å ivareta disse interessene.

I to av politirådene var videoovervåkning i sentrum kommet opp som et forslag. I Politiråd3 hadde dette vært tema i flere av møtene. Det forelå et forslag til løsning som innebar spleising mellom næringsliv, politi og kommune. I Politiråd1 kom forslaget opp i møtet jeg deltok, og skulle diskuteres nærmere. At politirådene kan bli en arena der etablering av videoovervåkning raskt kan bli et tema, gjør det naturlig å påpeke noen sentrale funn fra forskning på området. I Lomells (2007) studie av videoovervåkning pekes på den ekskluderende siden. Hun finner, i norsk sammenheng, at politiets overvåkningspraksis skiller seg fra privat praksis, at de preges av ulike logikker. Politiets måte å bruke videoovervåkning på fremstår ikke ekskluderende på samme måte som i privat praksis. Politiets fokus er i større grad på lovbrudd, og ikke på uønskede personer. Med "spleiselag" mellom politi, kommune og næringsliv, kan imidlertid '*grensekontrollen*' bli mer fremtredende, slik studier fra Storbritannia indikerer. En tendens i samfunnsutviklingen er at antallet private offentlige plasser øker i omfang; de sosiale møteplasser har flyttet fra offentlig gater og torg til moderne kjøpesentre, noe som peker mot økning i videoovervåkning. Dette gjør det desto viktigere å påpeke slike sider ved videoovervåkning. Politirådene kan indirekte, i valg av trygghetsskapende strategier bidra til ekskludering. En slik utilsiktet bakside er det grunn til å påpeke.

### **'De ikke representative' og 'den tilgjengelige befolkningen'**

Materialet tyder på at politirådene har som siktemål å gjøre noe med både de visuelle og de sosiale uttrykk for problemer i lokalsamfunnet. Temaene som tas opp og refleksjonene informantene gir uttrykk for, tyder på at de har en oppfatning av å ivareta '*alle innbyggerne*', gjennom fokus på de mest synlige problemene. Samtidig sikter de mot å gjøre noe med de mer omfattende problemene, i '*utsatte grupper*' av befolkningen. Politirådene vektlegger etikk, så vel som estetikk.

Politirådene fremstår å ta ulike hensyn til beste for innbyggere og å innrette seg mot det brede lag av kommunens innbyggere. Gilling (1997) peker imidlertid på at man kan bedras, at de velutviklede '*community safety*' ordninger i lokalsamfunnet, fundamentert i utstrakt grad av samarbeid, kan bidra til en opplevelse av kontakt med lokalsamfunnet, mens man i virkeligheten bare har kontakt med de ikke representative. "*These are often the most*

*organized and respectable elements of the neighbourhood*”, skriver han. Kontakten med det ikke-representative fellesskap har en annen side, ” *that others tend to be ghettoized or excluded.*” (Gilling 1997:199). Initiativene som igangsettes kan til og med forsterke ulikhetene i lokalsamfunnet, pekes det på.

Grovt sett kan *'de ikke representative'*, i Gillings (1997) terminologi, og *'den tilgjengelige befolkning'* i Waddingtons m.fl. (2004) terminologi, beskrive to marginale grupper, der den ene særlig høres, fordi den regnes som særlig respektabel, og den andre særlig ses, fordi den er brysom. Der den ene gruppen ses som særlig meningsberettiget, blir den andre gruppen sett å utgjøre et særlig synlig problem (se også kap. 8, om *'de gode borgernes'* definisjonsmakt). Et viktig spørsmål er; *hvem utgjør representantene for lokalsamfunnet?*

### ***Bildet av 'den gode kommune'***

Det lot til å være en felles forståelse i politirådene om at det var viktig å fremstå som en *'god kommune'*. Selv om det ikke var uttalt syntes en stilltiende oppfatning å være at det er viktig *hvordan kommunen fremstår*, og hva som er ”passende”. I politirådsmøtene kunne det refereres til hva som ”tar seg ut” og hvilket inntrykk kommunen ga. Det er mange indirekte og direkte eksempler på dette. I eksemplet med *'youtube-saken'* i Politiråd4, la politilederen vekt på at dette også handlet om hvordan kommunen fremsto, siden det fremgikk hvor ungdommene bodde. ”*Vil vi fremstå slik?*”, spurte han. Ordføreren ga også uttrykk for at dette ikke måtte gå utover kommunens renommé. I Politiråd3 der et tiltagende tiggerproblem ble diskutert, uttalte ordfører:

*”I lite omfang er det jo sjarmerende. Men det er jo ikke noe godt bilde at vi er tyngt av tiggere. Vi vil jo ikke ha et slikt samfunn. Vi har andre måter å ordne dette på”.*

Når politirådene vurderte tiltak ga de også uttrykk for dette hensynet. Dette var for eksempel tydelig når felles informasjons- og mediastrategi ble diskutert i Politiråd3. I forbindelse med en eventuell sammenslåing av to politistasjoner ble det diskutert *”hva man sier til publikum”*. Ordfører og politileder var enige om at det måtte fokuseres på at tjenesten ville bli like god, at tryggheten ble opprettholdt. Selv om det uttalte siktemålet her er å bidra til at innbyggerne ikke blir utrygge, kan et like viktig hensyn ha vært *hvordan kommunen fremstår*. En uttalelse fra ordfører i Politiråd1 illustrerer også dette. Hun så for seg at informasjonskampanjer kunne samkjøres, og at de ved prosjekter og i adhoc-saker kunne ha felles opptreden. Hun sa:

*"Det er viktig å fortelle lokalsamfunnet om holdninger, håndtering av lover, menneskeverd. Vi må synliggjøre for menneskene i lokalsamfunnet hva vi gjør".*

### **Å forhindre det negative**

Deltagerne i politirådene var bevisste på at de måtte forsøke å *unngå negativ mediaoppmerksomhet*. I den overnevnte saken om tigging og salg på torget, i Politiråd3, uttrykte politileden at dette kom media sikkert til å skrive om. *"Kanskje en mediastrategi hadde vært noe?"*, spurte hun. Hun reflekterte over hvordan et budskap om å ikke gi penger kunne formidles. *"Høres det bare rasistisk og ufølsomt ut?"*, spurte hun. Ordfører i politiråd4 ga uttrykk for noe av det samme når hun reflekterte over betydningen politiråd kunne ha.

*"Det er et godt bidrag til å komme i forkant på ting. Ja, noen forhold i dag for eksempel. Som jeg ikke visste noe om. Trygghet er å vite at dette har vi snakket om. Vi har tenkt på en måte og løse ting på. Det kan jo bli mediasaker også".*

Bjørge og Carlsson (1999) illustrerer hvordan negative hendelser kan brennemerke lokalsamfunn, bidra til å spre frykt og skade lokalsamfunnets renommé. De viser til eksemplet med Brummundal, som på slutten av 80-tallet opplevde en stor konflikt mellom en gruppe flyktninger og en lokal ungdomsgjeng. Negativ oppmerksomhet kan ha store konsekvenser for kommunens ledelse, særlig ordførerne, som kommer i kritisk søkelys for mediene.

Det foregår en form for kamp mellom kommunene viser Bjørge og Carlsson (1999). Byer og tettsteder anstrenger seg for å fremstå som attraktive. Kommunene står i et konkurranseforhold til hverandre. De konkurrerer om å trekke til seg næringsliv, fagfolk, ledere og de gode borgerne som bidrar med skatteinntekter og som ikke belaster helse- og sosialbudsjett. Som ved kortspill gjelder det å sitte med gode kort på hånda og spille de dårlige fra seg, skriver de. Dette gir større inntekter, bedre tjenestetilbud i kommunen og det bidrar til et godt renommé. Slik kommer kommunen inn i positive sirkler. Den gode kommune tiltrekker seg de gode borgerne.

Dette kan bidra til å forstå politirådenes opptatthet av hvordan kommunen fremstår. Implisitt i temaene som tas opp i politirådene strebes mot tiltak for *å unngå negative hendelser*. Tafatthet er det verste inntrykket en ordfører kan gi. Det er viktig å vise handlekraft og forsøke å roe opinionen der det foreligger en konflikt, skriver Bjørge og Carlsson (1999). At 'utbygger' var invitert i Politiråd2 for å gjøre rede for hvordan innbyggernes trygghet ble ivarettatt i byggeprosessen, kan også forstås motivert av *"å gjøre innbyggerne positive"* til

utbyggingen. Utbyggingen betydde sterk befolkningsvekst og økt skatteinntekt for kommunen.

Politirådene kan forstås fokusert på å *foregripe og forhindre det negative* som kan ramme kommunen. I dette ligger en motivasjon for inkludering og sosial forebygging. 'Kortspill-mataforen', pekt på over, fremstår imidlertid som en billedlig påminnelse om en ekskluderende bakside.

### **Omsorg og omdømme**

I begrepet 'omdømme' sammenfattes noe av bestrebelsene overfor. Omdømme er et stadig mer brukt ord. Apeland (2007) forklarer omdømme som summen av oppfatninger som ulike interessentgrupper har av en virksomhet. Han peker på betydningen omdømme har for virksomheter, i konkurranse om kunder, media og arbeidstagere. Dette gjør at organisasjoner forsøker å påvirke omgivelsenes oppfatninger om seg selv på ulike måter.

Materialet fra politirådene tyder på at både ordførere og politiledere er bevisst betydningen av et godt omdømme. *Kommunens omdømme* synes like sentralt som *omsorg for innbyggerne*. De to hensynene står ikke nødvendigvis i et motsetningsforhold. De kan gå hånd i hånd og trekke i samme retning. Men man bør være oppmerksom på faren for å overse vanskelighetene i lokalsamfunnet, at man gjør det som er synlig i en iver etter å vise at noe blir gjort, slik Gilling (1997:199) påpeker. Bjørge og Carlsson (1999:13) peker på noe av det samme. Uten tilstrekkelig kartlegging av problemene i lokalsamfunnet kan det foreslås tiltak, som "ofte vil være konvensjonelle og lite i stand til å forebygge og bekjempe det problem man faktisk har. Det er en fare for at man handler overilt ut fra det mediaskapte bildet". Det advares altså mot moralsk panikk.

Politirådene synes på ulike måter motivert av å etablere et bilde av den gode kommune. Dette kan forstås som en oppslutning rundt myten om lokalsamfunnet. Både gjennom hensynet til omsorg for innbyggerne og omdømme til kommunen synes politirådene å tydeliggjøre *lokalsamfunnets rammer og verdier*; hva som er akseptabelt og hva som forventes av aktørene innenfor. Politirådene synes å sikte mot både å styrke lokalsamfunnet og å forsterke innbyggernes følelse av å tilhøre et lokalsamfunn. Politiråd synes å strebe mot en *virkeliggjøring av lokalsamfunnet*.

De fem politirådene kan ses innenfor en ramme der de velferdsstatlige tjenester forutsettes å fungere og bidra til et inkluderende lokalsamfunn. Politirådene responderer samtidig på sentrale myndigheters politikk når lokale myndigheter tar ansvar for lokale kriminalitetsproblemer. Det legges ulike perspektiv til grunn for å ivareta innbyggerne i lokalsamfunnet og det inkluderer innsats på flere arenaer. Det illustreres imidlertid at disse bestrebelsene også må oppfattes som nødvendige i kampen som foregår mellom kommunene



## Kapittel 8. Lokal trygghet

Trygghet synes alltid å ha vært en sentral verdi i kriminalpolitikken, men later til å spille en stadig mer vesentlig rolle i politikken og for politiutøvelsen, slik jeg peker på i kap. 4.4. I Politirolleutvalgets utredninger fra 80-tallet kan trygghet ses avgrenset til bestemte kriminalitetstyper, uønskede hendelser og gjøremål, mens trygghet i dag fremstår som mer uavgrenset og fundamentalt. Vel så viktig som gjøremålene, *hva det bør gjøres noe med*, er *hvordan det gjøres*. Trygghetsskapende politiarbeid er blitt et viktig begrep.

Politiråd må forstås innenfor en kontekst der trygghet er et nøkkelbegrep. Rundskriv om politiråd uttrykker at ”trygghet og trivsel i lokalsamfunnet” er målsetting. *På hvilken måte og i hvilken grad er så trygghet tema i Politirådene? Hvilken oppfatning av trygghet har deltagerne?*

### *Trygghet som tema og målsetting*

’Trygghet’ var i liten grad direkte tema i politirådmøtene. Det foregikk ingen diskusjon om betydningen av begrepet i møtene jeg deltok, og det lot ikke til å ha blitt diskutert i tidligere møter. Det er likevel eksempler på at trygghet ble referert til. Et av tilfellene var i forbindelse med sammenslåing av to politistasjoner (Politiråd3), pekt på tidligere Politilederen refererte også til trygghet senere i møtet. Han forklarte at de sentrale måleindikatorene målte trygghet i antallet ordensforstyrrelser. Videre sa han at en økning i antallet saker kunne være positiv fordi det kunne indikere at flere saker ble avdekket. Politilederen i Politiråd5 refererte til trygghet da han presenterte kriminalitetsutviklingen. I forbindelse med at han beskrev utviklingen i tyveri fra bil etterlyste han at kommunen satte opp skilt på parkeringsplassen, om ikke å la verdisaker bli liggende i bilen. Han viste til kommunens forbud mot å legge brosjyrer eller reklame på bilruten til parkerte biler fordi det førte til utrygghet. Politiet hadde på grunn av dette heller sendt brev hjem til bileierne.

Trygghet var i større grad et tema under intervjuene enn i møtene, noe som delvis skyldes at jeg spurte om det. Et av spørsmålene i intervjuguiden gikk direkte på trygghet. Men også uavhengig av dette ble trygghet referert til. Trygghet var en del av ”politirådsvisjonen”, slik denne ble formulert av tre ordførere. Jeg opplevde likevel ikke at det var reflektert spesielt over betydningen av begrepet *som følge av politirådsamarbeidet*. Ordfører i Politiråd2 uttrykte for eksempel at ’trygghet’, i sammenheng med politiråd, kom som ”*ren forlengelse av foreliggende kommuneplan*”.

Politirådene lot altså ikke til å ha lagt vekt på å etablere felles perspektiv på trygghet, og trygghet var i liten grad problematisert. 'Trygghet' i politirådsammenheng kan i denne forstand ses som uproblematisk. At politirådmøtene var kortvarige og sjeldne åpnet på den annen side ikke opp for lange begrepsdiskusjoner. *En pragmatisk innstilling* kunne synes nødvendig, kanskje særlig med bakgrunn i at begrepet er vanskelig. Det var for eksempel tydelig, i saken jeg viser til over, at politilederen i Politiråd5 synes det var håpløst at det ikke kunne legges brosjyrer på bilrutene fordi det kunne skape utrygghet.

Trygghet ble likevel tydelig oppfattet som sentral målsetting for politirådene, og flere ordførere uttrykte at samarbeidet innebar en *bevisstgjøring av ansvaret*. ordføreren i Politiråd4 sa at det innebar *"bevisstgjøring av at ansvar for trygghet og trivsel, tilligger både kommune og politi, og at kommunale tiltak også kan bidra"*.

### **Trygghet og forutsigbarhet**

Informantene forklarte begrepet trygghet som *forutsigbarhet*. Med forutsigbarhet refererte de til at det var etablert planer og strategier, slik at innbyggerne følte seg ivaretatt. Forutsigbarhet er slik et uttrykk for *planmessighet*, eller det motsatte av tilfeldighet. Politilederen i politiråd1 sa: *"Trygghet er noe forutsigbart, når noe blir som det forventes"*. Ordfører i Politiråd 4 forklarte hvordan han så ansvaret for trygghet;

*"i den grad det går an; å være forberedt på ting, å ha opparbeidet gode linjer for samarbeid, å ha etablert kontakt. Det betyr sivil trygghet"*.

Politilederen i Politiråd4 pekte på forutsigbarhet i et rettssikkerhetsperspektiv:

*"Jeg er lensmann for alle, selv om jeg ikke liker alle. Trygghet er mangel på usikkerhet. Enhver skal føle at de beskyttes av politiet. Dette oppleves som en selvfølge i et demokratisk land, men hvis du spør noen av de innvandrede borgerne her, så forstår de det kanskje. Trygghet er forutsigbarhet. De skal vite hva som skjer når de gjør noe gærn't, og hvordan politiet reagerer"*.

### **Trygghet og samarbeid**

Informantenes oppfatning var at samarbeidet i seg selv bidro til trygghet for innbyggerne. For det ene at *vissheten* om at politi og kommune samarbeider, bidrar til sterkere følelse av trygghet. Politilederen i Politiråd 1 sa det på denne måten:

*”Den gode dialogen kan bidra til trygghet og trivsel i kommunen. ... At borgerne opplever, ser, leser og vet at politi og kommune samarbeider, gir trygghet. Trygghet er jo en følelse individuelt. For eksempel hvordan noe fremstilles.”*

Ordfører i Politiråd 4 uttrykte at han så det som viktig for innbyggerne at de visste det var samarbeid mellom politi og kommune, *”at de vet vi samordner oss. At det foreligger en trygghet på samordning av innsats”*. Politiråd kan slik ses å ha en symbolsk rolle i forhold til det å forsterke befolkningens subjektive trygghet.

For det andre, ble det oppfattet, at samarbeidet faktisk gjør kommune og politi bedre i stand til å ivareta innbyggernes trygghet. Ordfører i Politiråd4 uttalte:

*”Samarbeidet gir meg større oversikt over kommunen. Det er en styrke. Vi blir i forkant på ting ... Det er ikke bare en trygghet, men du får tenkt gjennom ting, satt i gang tiltak. Du kan gjøre disposisjoner og lage en beredskap”.*

Politilederen i Politiråd1 sammenlignet det med hvordan det var før politiråd. Han hadde vært bekymret for at de ikke hadde snakket sammen for å gjøre en best mulig jobb, sa han.

### **Trygghet og forebygging**

En felles oppfatning hos deltagerne lot til å være at trygghet henger nært sammen med forebygging. En måte å kategorisere temaene som politirådene tok opp, er som primært trygghetsfokuserte, eller primært forebyggende. Her kan *trygghetsfokuserte tema* forstås som tema som fokuserer på 'alles trygghet', for eksempel trygghet i det offentlige rom der målgruppen er allmennheten. Tilsvarende kan *forebyggende tema* ses som tema der tiltakene blir rettet mot enkelte personer eller grupper. På denne måten kan inkludering av flyktninger, voldsutøvelse i skolen, overskjenking på utesteder, krise og bredskapsplaner forstås som primært forebyggende tema. Det direkte målet er å forebygge eller forhindre. Mens sakene som gjaldt gatelys, tigging på torget og sikring av byggeplass kan ses som primært trygghetsfokuserte tema. Samtidig kan de forebyggende tema indirekte ses som trygghetstema og trygghetstemaene som forebyggende.

Jeg skal gi et eksempel på hvordan politilederen i Politiråd4 vektla disse hensynene. Politilederen forklarte at han hadde fått en henvendelse fra direktøren ved en stor lokal bedrift. Direktøren ville høre hvordan politilederen så på det å anlegge en 'brakkeby' for å ta i

mot utenlandske arbeidstagere. Politilederen hadde vært skeptisk. En brakkeby ville innebære at mange enslige menn ble boende tett sammen, noe som kunne være uheldig i et lite lokalsamfunn. Han hadde tenkt på ulike løsninger i etterkant som han ville diskutere med ordfører, forklarte han under intervjuet. Hans forslag var at det heller ble oppfordret til at innbyggerne i kommunen leide ut ledig areal. Kanskje kunne også kommunen bidra med økonomisk støtte til de som leide ut. Dette ville kunne bidra til at innbyggerne fikk en mer positiv holdning til den utenlandske arbeidskraften. Mens en brakkeby kunne medføre fremmedhat, kriminalitet og utrygghet ville en mer naturlig bosetting bidra til integrering og forhindre fremmedhat, sa han. Eksemplet illustrerer hvordan hensynet til forebygging og trygghet gikk hånd i hånd. Selv om det må kunne forventes at en politileder har et slikt bredt forebyggingsperspektiv kan politirådsamarbeidet ha fått han til å ”gå lenger” enn han ellers ville gjort, fordi det var opprettet en informasjonskanal.

### ***Trygghet, kriminalitetsreduksjon og livskvalitet***

Materialet fra feltarbeidet tyder på at politirådene oppfatter og har som siktemål å ivareta tryggheten til alle innbyggerne i lokalsamfunnet. Politirådene vektlegger kompenserende tiltak og situasjonelle tiltak for mer direkte å redusere muligheten for at kriminalitet og andre problemer skal forekomme. Jeg viste i kapittel 6 at deltagerne opplevde at de hadde fokus på generelt forebyggende tema og ikke spesielt kriminalitetsforebyggende.

Politilederne lot imidlertid til å knytte trygghet til kriminalitetsreduksjon først og fremst. Politilederen i Politiråd2 uttrykte at det nettopp var slik han forsto det, ”*Lov og orden. Ro og orden. Det skal være kriminalitetsbekjempende, oppklarende.*” Denne uttalelsen skiller seg fra de andre politiledernes oppfatninger. Isolert sett kan det forstås som en reaktiv tilnærming, der oppklaring av lovbrudd blir sett som viktigere enn å forebygge. Hans uttalelser ellers peker likevel ikke på et ensidig reaktivt perspektiv. Den knappe formuleringen kan også henge sammen med at han, i motsetning til de andre, ble intervjuet over telefon. Jeg tolker det som om at han med uttalelsen ville vektlegge at politirådets oppmerksomhet skulle være på kriminalitetsrelaterte tema, snarere enn de bredere tema i kommunen. De andre politilederne knyttet også trygghet i stor grad til fravær av kriminalitet og uorden. Jeg har tidligere pekt på hvordan en politileder la vekt på målet om trygghet hang sammen med ordensforstyrrelser primært. Politilederen i Politiråd1 uttrykte noe av det samme, ”*men i vid forstand, det er mange ting som kan fanges opp, selv om vårt hovedmål er redusert kriminalitet*”. Han viste at

han anså helse- og psykiatri spørsmål og inkludering som relevante tema for politirådet. Han hadde en bred tilnærming til hva politirådene kunne ta opp.

Ordførerne lot ikke, på samme måte som politilederne, til å oppfatte trygghet som kriminalitetsreduksjon primært. Samtidig indikerer materialet, både gjennom temaer som ble tatt opp og tiltak som ble foreslått, at både ordførere og politiledere oppfattet at ansvaret for trygghet gikk utover en smal kriminalitetsreduksjon. Selv om kriminalitetsreduksjon ble understreket av politilederne syntes politirådene å ha en bredere 'velferdstrygghet' som referanseramme. Dette er i tråd med målsettinger for kriminalpolitikken der trygghet har status som en rettighet og ses som et velferdsspørsmål (St.prp. nr 1 (2008-2009:86). Trygghet sammenfaller med 'velferdstrygghet', og har slik sammenheng *med livskvalitet*, i tråd med siktemål for 'community safety', slik denne oppsto på den venstreradikale agenda (Hughes 2007).

Kriminalitetsreduksjon og trygghet henger sammen. Men politiforskningen har vist at forholdet er uproblematisk (Balvig og Holmberg 2004). Studier fra Storbritannia peker på hvordan de to målsettingene 'community safety' og 'crime reduction' kan komme i konflikt. 'Community safety' reflekterer "*an aspiration to construct a new public good of safety in response to a range of actual and perceived risks and harms.*", skriver Hughes og Edwards (2005:20). Det forligger en underliggende spenning mellom målsettingene om en bred trygghet i lokalsamfunnet og en smal kriminalitetsreduksjon. Til tross for at det er etablert og lovfestet ordninger for levering av tjenester knyttet til kriminalitet, uorden og utrygghet i lokalsamfunnet foreligger en usikkerhet om formålet. Som følge av det tvetydige i de to begrepene kan sentrale og lokale myndigheter bli stående i et motsetningsforhold i utvikling av standarder for innbyggernes trygghet. I Home Office sin agenda i dag fremtrer 'community safety' som underordnet kriminalitetsreduksjon, snarere enn omvendt, hevder Hughes og Edwards.

### ***Trygghet for hvem?***

Erfaringer med 'community safety' etter innføring av "*The Crime and Disorder Act 1998*", er at reduksjon av kriminalitet og ordensforstyrrelser har hovedfokus (Squires 2006). Mens begrepet 'community safety' opprinnelig la vekt på omfattende "safety" er hovedfokus i dag på kriminalitetsrelaterte risiko, påpeker Button (2006:125). Wilcox (2006:63) hevder at 'community safety' særlig har kommet til å fokusere på *kriminalitet på offentlig arena*. En

rekke studier indikerer at samarbeid om lokal kriminalitetskontroll har lett for å bli rettet mot blant annet butikktysterier, ulovlig gatesalg, tiggere og unge mennesker generelt, altså de minst ressurssterke innbyggere av byen, 'usual suspect', skriver Tombs og Whyte (2006). En generell trygghet for allmennheten peker her mot en risikoorientert kriminalitetskontroll i praksis.

Så selv om trygghet synes å ha fått utvidet betydning i kriminalpolitikken, knyttet til velferd og trivsel, har ordensproblemene fremdeles stor plass. 'Signallovbrudd' sammenfaller ofte med særlige synlige ordensproblemer. Når trygghet forbindes med ordensproblematikk og oppmerksomheten rettes mot ordensforstyrrelser, har det bestemte implikasjoner. Det kan bidra til å støte bort grupper av befolkningen og slik innebære ytterligere marginalisering. At bestrebelser på å oppnå trygghet samtidig har en ekskluderende side er hovedtema hos Aas (2006), som pekt på i kap. 7.

Å redusere synlige ordensproblemer og problemer på den offentlige arena har fokus i de fem politirådene (se kap. 6). Selv i Politiråd2 der en sosial tilnærming nærmest syntes enerådende, spurte ordfører spesielt om ordensproblemene. Det var likevel ingen av politirådene som ensidig fokuserte på synlige problemer på den offentlige arena. Temaene favnet bredere enn dette. Eksemplet med 'brakkebyen', fra Politiråd4, viser blant annet hvordan politilederen vektla inkludering. På den andre siden er det opplagt at integreringsproblemer og fremmedhat, i neste omgang, har særlig synlige og skadelige konsekvenser for lokalsamfunnet og får stor oppmerksomhet i mediene. Det passer ikke inn i bildet av 'den gode kommune' (se kap. 7).

Sahlin (2000) viser hvordan ordensproblemene er blitt stående som særlig tydelig i sammenheng med 'Fixing broken windows'-modellen, en form for 'community polcing'. Trygghet har betydning i forhold til livskvalitet og trivsel. Uorden blir stående som et motsatt begrep, forbundet med det onde og skadelige i lokalsamfunnet. Livskvalitet og trivsel blir tilsvarende forbundet med fravær av uorden, i praksis fravær av mennesker som tigger, 'henger rundt' eller begår småkriminalitet. I fellesskapets interesse ekskluderes innbyggerne som anses å bidra til ordensproblemet; hjemløse, psykisk syke, misbrukere og ungdommer generelt, mens bedrifter og myndigheters aktiviteter og unnlateringer inkluderes. Trusselen mot lokalsamfunnets livskvalitet gjør her de fattige og utslåtte til samfunnsfiender (Sahlin 2000).

Det er også et viktig poeng i Squires (2006) antologi at 'community safety' har både vinnere og tapere. *"Those seen to cause 'nuisance' are regarded as 'in' but not 'of' the desired or imagined 'community'; their misrepresentation is reinforced."* (Hancock 2006:211). Men ikke bare de materielle ulikheter blir reproduisert i denne konteksten. Diskursen rundt sosial ekskludering bidrar i seg selv til å reproducere ulikhet, som igjen gjør kriminalitet mer nærliggende. De sosialt ekskluderte blir problemet som skal løses. Tiggende og uønsket tilstedeværelse blir sett som problemet, snarere enn bakenforliggende faktorer, bostedsløshet og fattigdom som forklarer dem. Kommunitarismen og fellesskapsdiskursen overser klasseperspektivet og tilslører maktrelasjonene, hevder Hancock. *"Instead the problem are shared by the community 'as a whole', and it is the community as a whole that is assumed to benefit from crime and disorder reduction."* (Hancock 2006:210).

Aas (2006) peker på dilemmaet at trygghet og sikkerhetstiltak blir brukt for å beskytte det frie mennesket, samtidig som menneskerettighetene begrenses. Forsøk på å oppnå trygghet gjennom å kontrollere situasjoner og omgivelser kan slik ha store samfunnsmessige konsekvenser. *"Trygghet for kriminalitet er trygghet for menneskelige farer, og derfor forutsettes det at potensielt farlige individer identifiseres og nøytraliseres."* (Aas 2006:90).

### **'De gode borgernes' definisjonsmakt**

Mens ordensproblemene kan forstås å være hele lokalsamfunnets problem, peker Sahlin (2000) på hvordan innbyggerne i praksis sjelden er med på å definere lokale problemer og hva som reduserer livskvalitet. Hun viser hvordan toneangivende oppfatninger får spille en viktig rolle i 'community policing'-strategien. Strategien baserer seg på en oppslutning i lokalsamfunnet. For det første, av lokale myndigheter, organisasjoner og foretak som gir politiet økonomisk støtte. For det andre av innbyggere som gir tips og informerer politiet og bidrar til oppklaring av saker. For det tredje av innbyggerne som besvarer enquirer, og for det fjerde av innbyggerne som implisitt tar 'loven i egne hender' for å overbevise de tvilende om at det er nødvendig med et sterkt politi (Buerger 1994 i Sahlin 2000). Alle disse har en tendens til å fylles av de *'respektable borgerne'*.

I 'Fixing broken windowsmodellen' tas for gitt at hele befolkningen vil redusere ordensproblemer. I virkeligheten er det imidlertid bare i bestemte gruppers interesse. Strategien hjelper slik 'de gode borgerne' med å skape orden. 'De gode borgerne' slutter seg gjerne sammen i lokal protest, for eksempel mot et planlagt herberge. Jo sterkere innflytelse

de gode borgerne gis, desto verre blir imidlertid segregasjonen, og desto større blir konsentrasjonen av fattige og hjemløse (Sahlin 2000). I tråd med dette skrives i Aftenpostens magasin A (2009), at det er blitt et vanlig fenomen at nabolag aksjonerer mot etablering av rusinstitusjoner, asylmottak, psykiatriske sykehus, eller mot enkeltpersoner som får hjelp til å etablere seg. Internasjonalt omtales dette ved uttrykket "NIMBY", en forkortelse for 'Not In My BackYard'.

Hancocks (2006) beskrivelse av den relative risiko for kriminalitet som demonstreres i britiske selvrapporteringsstudier, er interessant å trekke inn her. Han forklarer at noen av variablene knyttet til viktimisering har en sosial rommessig side. Selvrapporteringsstudiene peker på at økonomisk marginale og særlig velstående grupper i urbane områder er mer utsatt for kriminalitet enn øvrige deler av befolkningen. Samtidig fremgår at de økonomisk mest vanskeligstilte er underrapportert i dataene, og at de velstående anmelder kriminalitet i større grad. Hancock peker på det paradoksale i at, den i utgangspunktet progressive 'community safety' agenda, domineres av oppmerksomhet på de antisosiale, og at de brede middelklasseverdier slik blir opprettholdt og forsterket.

Anmeldt kriminalitet spiller en viktig rolle for politiets prioriteringer. Med vektleggingen av strategisk analyse og kunnskapsbasert politiarbeid i norsk politi de senere årene, har anmeldt kriminalitet hatt hovedfokus<sup>18</sup>. Det fremgår også av Gundhus' (2006) studie at anmeldt kriminalitet spiller en viktig rolle for prioriteringene på stasjonen hun studerer. I fire av politirådene var likeledes gjennomgang av kriminalitetsutviklingen, basert på anmeldt kriminalitet, tema. Det er dermed grunn til å påpeke at fokus på anmeldt kriminalitet, og i tillegg publikumsundersøkelser, kan bidra til et ensidig bilde av hva som er lokalsamfunnets problemer. Det må forstås som et åpent spørsmål hvorvidt signallovbrudd sammenfaller med den kriminalitet og utrygghet innbyggerne faktisk frykter, eller om disse reflekterer frykten hos innbyggere det er 'lett å nå'.

### ***Lokalsamfunnstrygghet og grenseløstrygghet***

Jeg viste i kap. 4.3 hvordan 'community safety' kunne forstås som en strategi eller en struktur. Hos Hughes og Edwards (2005) er det 'community safety' som en leveranse eller vare, det anspores til. Enten begrepet refererer til *strategi*, og dermed en bestemt måte å løse oppgaver

---

<sup>18</sup> Slik jeg har erfart, og bidratt til å motivere for, gjennom arbeidet i Seksjon for analyse og forebygging, i Politidirektoratet.



på, en *struktur*, og dermed en bestemt organisering, eller en *leveranse*, og dermed en *vare* eller et produkt, så hviler begrepet på bestemte forutsetninger. 'Community safety' er begrenset i tid og rom. I tid til *den senmoderne, globale tidsalder*, og i rom til *lokalsamfunnets fysiske grenser*. Begrepet synes å bygge på en oppfatning om at trygghet i vår tid fordrer et lokalsamfunn. *Lokal trygghet* står i kontrast til, og skal demme opp for, *global utrygghet*. Trygghetens referanse til lokalsamfunnet synes tydelig i norsk kriminalpolitikk. De politiske dokumenter kan forstås å omhandle diskurser om '*lokalsamfunnstrygghet*'. Denne henger sammen med den 'milde utrygghet', der det foreskrives "milde" strategier og kommunikasjon med lokalsamfunnets aktører. Politiråd kan forstås som en viktig komponent i lokalsamfunnsdiskursen. Politiråd blir skjøvet frem som et instrument, for å ivareta den lokale trygghet.

Parallelt med '*lokalsamfunnstrygghet*' finnes en omfattende '*grenseløsutrygghet*' der alvorlig, organisert og transnasjonal kriminalitet utgjør trusselen. Denne krever andre kriminalpolitiske tiltak, det legges vekt på bekjempelse og forebygging ved straffeprosessuelle virkemidler. Kriminaliteten har begrunnet nye, utvidete etterforskningsmetoder de senere årene, og ført til sentral koordinering av en rekke oppgaver, som vist i kapittel 4.3. Samarbeid vektlegges her også, men på tvers av grenser.

*"Regjeringen vil legge til rette for at Norge skal spille en aktiv rolle i det internasjonale samarbeidet med å forebygge og bekjempe den alvorlige grenseoverskridende kriminaliteten" (St.prp. nr1 2008-2009:82).*

Disse to ulike "sporene" i kriminalitetsbekjempelsen kan grovt forstås illustrert ved de to norske politienhetene i Gundhus' (2006) studie. Enhetene viser ulik tilnærming til risiko, trygghet, kriminalitet og forebygging, skriver hun. Den ene enheten, Spesialseksjonen, har ansvar både lokalt og nasjonalt. Seksjonen jobber etter kriminaletterretningsmetoden. Målet er å bekjempe alvorlig organisert kriminalitet ved bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder som infiltrasjon, avlytting og spaning. Den andre enheten, Politistasjonen, anvender problemorientert politiarbeid som metode for å redusere hverdagskriminalitet. Begge metodene er kunnskapsbaserte og begge steder fokuseres på å redusere kriminalitet, usikkerhet og fare. Samtidig har metodene ulik bakgrunn. *"Der POP er forankret i det å forebygge hverdagskriminalitet, volumkriminalitet og ordensforstyrrelser, har etterretningsarbeid opphav i militære diskurser om trygghet"* (Gundhus 2006:70). Målet på Spesialseksjonen er mer eksplisitt å redusere og bekjempe alvorlig kriminalitet. Det

forebygges almenpreventivt; ”å ta fanger” og produsere straffesaker er overordnede mål. På stasjonen derimot anvendes en mer demokratisk politistategi. Publikums opplevde problemer står i fokus. Strategien er å ansvarliggjøre innbyggerne og å styrke lokalsamfunn og problemeiere.

Lokalsamfunnstrygghet og grenseløstrygghet skal likevel ikke ses atkilt. Retorisk sett bygger de på hverandre. Vissheten om det fremmede og farlige og den grenseløse utrygghet gjør lokalsamfunnsvisjonen desto viktigere. Aas (2006:79) peker på hvordan de globale farer og lokale løsninger står i et forhold til hverandre (se også kap 7). Globaliseringsprosesser gjør at de antatte farene vi beskytter oss mot i større grad er transnasjonale og globale. Lokale ordensproblemer preges av globale fenomener og utrygghet. Den globale flyten av asylsøkere, flyktninger, menneskesmugling og innvandrerkriminalitet blir sett å skape utrygghet. Å beskytte grenser og å markere rammer om lokalsamfunnet demmer opp for risikofylt global flyt.

### ***Trygghet og tillit***

At innbyggerne har tillit til politiet må ses som avgjørende, når trygghet er formål med politiutøvelsen. Betydningen av *politiets tillit* kan ses som demonstrert i sammenheng med innføringen av ’community policing’-strategier i Storbritannia og USA. I en tid da politiet var truet av flere skandaler, ungdoms- og raseopptøyer, ble gjenoppretting av *tillit* en hovedmålsetting. Bestrebelser på nærpolti i Skandinavia har ikke hatt samme utgangspunkt (kap. 4.3). Norsk politi har også vært utsatt for omfattende kritikk, slik ’Politivoldsakene’ i Bergen, ’Fritz Moen-saken’, og ’Obiarasaken’ er eksempler på. Det er også avdekket enkeltsaker med korrupsjon og bedrageri innen politiet. Norsk politi har likevel ikke vært utsatt for den samme massive mistillit, slik som beskrevet fra Storbritannia og USA. Politiet i Norge synes å nyte en generelt høy grad av tillitt. Det blir i denne sammenheng gjerne vist til at politiet stadig rangerer høyt på MMI’s ’tiltrobarometer’. Politiets egne publikumsundersøkelser, slik som ”*Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008*” (TNS Gallup 2009) indikerer at 83 prosent av befolkningen har høy tillit til politiet. Samtidig kommer til uttrykk i undersøkelsen at visse grupper av befolkningen, som etniske minoriteter, har overraskende lav tillit til politiet.

Trygghet og tillit kan synes å ha fått ny oppmerksomhet i norsk sammenheng. Tillit fremstår i større grad å være tema i policydokumenter, slik som i Politidirektoratets

bemanningsutredning (Politidirektoratet 2008). Det vises til utviklingen mot et mer heterogent og sammensatt samfunn som stiller politiet overfor større utfordringer. Det erkjennes at *”det er en utfordring å oppnå god tillit i noen ungdomsmiljø og innvandrergupper”* (s. 13). Det pekes videre på at det med stadig økende krav fra samfunnet, ikke kan påregnes at politiet vil fortsette å ligge på stabilt høyt nivå i publikumsundersøkelser, som måler ulike etaters score når det gjelder tiltro og omdømme. I den seneste St.prp. nr 1 (2008-2009:81) understrekes betydningen av tillit; *”det er viktig at tilliten til politiet opprettholdes”* (s. 81). Politidirektoratets pågående prosjekt, *”Trygghet og tillit: Politiets arbeid i et multietnisk samfunn”* kan også ses som uttrykk for dette. Samtidig kan politiråd forstås motivert av en større politisk oppmerksomhet på trygghet (se kap. 4.4).

### ***Trygghetsfundamentalisme eller trygghetsrelativisme?***

I den akademiske litteratur beskrives likeledes trygghet som noe som preger det senmoderne liv. Aas (2006:226) viser til Furedi som beskriver vårt samfunn som rammet av ’fryktens kultur’; *”en kultur preget av å bekjempe farer av potensielt katastrofalt omfang som truer hverdagen til de fleste av oss”*. Hun spør i forlengelsen av dette om utviklingen i samfunnet nærmer seg en form for ’trygghetsfundamentalisme’. Begrepet angir at trygghet er blitt en altoppslukende aktivitet som gjennomsyrrer den enkeltes liv. Hylland Eriksen (2006:25) refererer også til Furedi, som finner at våre samfunn er blitt nevrotisk trygghetsnarkomane. Furedi anklager befolkningen for å være defensive og at mediene og politikerne har et lite optimistisk syn på fremtiden, *”men tvert i mot flyter med strømmen i bekymringsdrevet diskurs”*.

Til tross for at trygghet er et uttalt formål med politiråd og sentral verdi i kriminalpolitikken, og også blir oppfattet slik av deltagerne, synes ikke trygghet å stå sentralt i politirådernes praksis, slik det er pekt på tidligere i kapitlet. Noen trekk ellers peker også i retning av at trygghet i praksis ikke alltid *”stikker så dypt”*, eller i alle fall er motsetningsfylt. At det finnes en ekstrem risikovillighet og vilje til oppsøking av utrygghet blant enkelte i dagens samfunn, kan forstås å stå i kontrast til trygghetsfundamentalismen. Veksten i trygghetsindustrien tolkes gjerne som uttrykk for vår omfattende utrygghet, men kan også tolkes som ren markedsadferd. Økningen i antallet boligalarmer, for eksempel, som umiddelbart kan tolkes som indikator på utbredt utrygghet, kan alternativt ses som uttrykk for at vi agerer som forbrukere overfor et stadig mer massivt og spekulativt salgs- og markedsføringsapparat. Med

økt kjøpekraft og endret forbruksmentalitet formes behov av tilbud på markedet, snarere enn av utrygghet.

Aas (2006) viser til Statistisk sentralbyrås regelmessige levekårsundersøkelser<sup>19</sup>. Hun trekker særlig frem det irrasjonelle forhold mellom utsatthet og engstelse, at de som frykter vold mest er de som er minst utsatt. Dette ser hun som en indikasjon på vår opptatthet av trygghet i vår tid, og som et uttrykk for en rådende trygghetsfundamentalisme. Hun kommenterer likevel ikke det faktum som også fremgår av levekårsundersøkelsene, at det faktisk bare er en liten prosentandel av befolkningen som oppgir å være utrygge, og at denne andelen har holdt seg relativt stabil siden 80-tallet.

Det finns altså indikatorer på at vår trygghetssøken ikke er entydig, massiv og allestedsværende, slik begrepene om 'trygghetsfundamentalisme' og 'trygghetsnarkomane samfunn' indikerer. Trygghet kan fremstå som viktigere i diskursen enn i praksis. Trygghet har preg av å være *et relativt begrep*, avhengige av andre forhold enn faktisk trygghet og demografiske forhold. Hvorvidt samfunnet preges av trygghetsfundamentalisme eller trygghetsrelativisme synes avhengig av blikket, og er heller ikke vesentlig å besvare. Det kan ses som to sider av samme sak. I en velutviklet velferdsstat synes trygghet både å ha karakter av noe som kan *forventes* og av noe som kan *velges* bort. Samtidig med at de mest farefulle fjell bestiges, forventes det å bli reddet når faren blir for stor.

### ***Trygghet og samfunnstype***

Mye kan tyde på at Norge både faktisk *er*, og at innbyggerne *opplever* å være tryggere enn de fleste andre samfunn vi kjenner til, skriver Hylland Eriksen (2006:29). Det samme påpeker Frønes (2006:53) når han setter den norske utrygghet opp mot barn i townships, "*den norske utryggheten har andre røtter, i Norge har det aldri vært tryggere*". Hylland Eriksen peker på at trygghet henger sammen med samfunnstype, og at relativt små klasseforskjeller i Norge er en viktig årsak til vår trygghet. Forskning om ulikhet og livskvalitet har vist at det er en klar sammenheng mellom trygghet og livskvalitet på den ene siden og velstandsforskjeller på den andre siden (Wilkinson 2005 i Hylland Eriksen 2006). Trygghet har slik en særegen skandinavisk betydning. "*For norske borgere er sosiale sikkerhetsnett en selvfølge, velferd og sikkerhet er bakteppe for individuell selvrealisering*" (Frønes 2006:54).

---

<sup>19</sup> Undersøkelsene har blitt gjennomført regelmessig siden 1983 og har blant annet hatt faste spørsmål om folks utsatthet og uro for vold (tyveri og skadeverk). <http://www.ssb.no/emner/03/05/vold/>

Politiforskning indikerer likevel at *å forsøke og skape trygghet* kan by på særlige utfordringer innenfor velutviklede velferdsstater. Erfaringer fra en rekke nærpolitiforsøk i Danmark er at det må forstås som særlig vanskelig å øke tryggheten for borgerne i et land, som i *”kriminalitetsmæssig hensende [er] er et af de mest trygge samfund overhovedet på jordkloden”* (Balvig og Holmberg 2004:178). I politiets innbyggerundersøkelse (TNS Gallup 2009) fremgår tilsvarende, at 93 prosent av de spurte i stor grad føler seg trygge der de bor og ferdes.

Politiets trygghetsskapende arbeid hviler altså på bestemte betingelser i moderne velferdsstater. Balvig og Holmberg (2004) forklarer det moderne menneskets utrygghet med dypereliggende behov. I fravær av de store tradisjonelle beskytterne, som religion og familie/slekt har representert, søker vi etter andre beskyttere. *”Hullet etter Gud & Mor forsøges udfyldt med Politi & Læger”* (Balvig og Holmberg 2004:175). Å forsøke og øke innbyggernes trygghet gjennom performativt politiarbeid må ses på denne bakgrunn. Målet om trygghet skaper utfordringer når det gjelder å definere suksesskriterier for politiets måloppnåelse. Et av hovedpoengene til Fielding og Innes (2006) er at eksisterende måleparametre er inadequate i vurderingen av i hvilken grad de nye politistategier, slik som ‘reassurance policing’ evner å bidra til å skape trygghet.

Når politirådene har et uttalt ansvar for trygghet i lokalsamfunnet, er det altså ikke opplagt hvordan denne skal etterstrebes. Politilederen i Politiråd5 viste til noe av det motsetningsfylte, når han litt oppgitt forklarte at ‘lapp på ruten’ til bileiere med gjenstander i bilen, for å forebygge tyveri, ble sett å bidra til å skape utrygghet. Politirådene synes å legge et publikums- eller *brukerperspektiv* til grunn, snarere enn en vitenskapelig og analytisk. Deltagerne har en oppfatning om at *forutsigbarhet og planmessighet* bidrar til trygghet, og at *vissheten om at politi og kommune samarbeider* bidrar til en følelse av trygghet. Politirådene lot videre til å se *forebygging og trygghet* som nært knyttet til hverandre.

### ***Tre trygghetslogikker***

Hebberecht og Duprez (i Hughes og Edwards 2005:24) beskriver tre rådende trygghetslogikker i Europa. Den første, neoliberale trygghet, betegnes som basert på en individuell aktuarisk logikk for risiko- og håndtering. Den andre, ‘sosialdemokratisk trygghet’, hviler på premisser om kollektiv solidaritet og trygghet gjennom lik fordeling av

økonomiske og politiske ressurser. Den tredje, 'moralsk konservativ trygghet', hviler på en kulturell logikk der trygghet blir til gjennom autoritær formell og uformell kontroll.

De fem politirådene plasseres ikke naturlig under noen av disse tre trygghetslogikkene. Materialet indikerer heller ikke at en trygghetslogikk dominerer i det enkelte politiråd. Noen overordnede trekk synes imidlertid å være mer fremtredende enn andre og peker i retning av en 'sosialdemokratisk trygghetslogikk' som overordnet paradigme i alle politirådene. Politirådene kan synes å hvile på en sosialdemokratisk tradisjon der velferdsstaten danner en ytre ramme om innbyggernes trygghet. Politirådene opptrer på mange måter som velferdsstatens forlengede arm. Det forutsetter at etablerte velferdsstatlige ordninger fungerer og leveres, og at innbyggerne skal kunne forvente materiell og sosial trygghet.

Samtidig betraktes ikke borgerne bare som passive mottaker av velferdsstatlige tjenester (kap. 7). Ansvarliggjøringstankegangen er tydelig. Det legges vekt på identifisere ansvar og ansvarliggjøre aktørene i lokalsamfunnet, noe som forstås å sammenfalle med en mer moralsk trygghetslogikk. Likevel i ny-liberal forstand, der individ, ansvar og frihet står sentralt, snarere enn en moralsk konservativ forbundet med rettferdighet gjennom autoritær og formell kontroll. Gundhus (2006) finner tilsvarende, i studien av politistasjonen som praktiserer den problemorienterte politiarbeidsmodell, at straffende aspekter nedtones når ansvarliggjøringsstrategier anvendes.

En nyliberal logikk fremtrer i politirådene, som pekt på over. Men i liten grad som aktuarisk og risikohåndterende, opptatt av å predikere og å sortere. Den aktuariske logikk legger vekt på å lage indikatorer for å måle og predikere risiko, og at kriminalitetsreduserende tiltak på den måten styres av sannsynlighetsberegninger og kalkuleringer (Gundhus 2006:32). Selv om statistikk over kriminalitetsutvikling og identifisering av problemer på bakgrunn av dette, finner sted i politirådene, er tilnærmingen mer problematiserende enn kalkulerende. I tråd med dette er også Gundhus' funn at praksisene i de to casene i hennes studie, er influert av en instrumentell dimensjon, men at dette ikke er dominerende trekk. Det legges heller vekt på å administrere risiko gjennom ulike situasjonelle tiltak.

Gundhus (2006) peker på at det i dag er blitt mer vanlig å se risiko som et aspekt ved kriminalitetskontrollpraksiser uten at bestemte overordnede paradigmer dominerer. Hun skriver at vi ser ut til å ha gått inn i en flyktig kriminalpolitisk periode, *"hvor både*

*konserverative, nyliberale og sosialdemokratiske agendaer former en ustabil og geografisk variabel mosaikk av styring*” (O’Malley i Gundhus 2006:413). Det synes å være variasjoner ikke bare nasjonalt og lokalt, men også innenfor politiorganisasjoner. Dette påpekes også av Hughes og Edwards (2005). De argumenterer for at den komparative forskning gjør den kardinalfeilen å fokusere på nasjonalt nivå enten det er i betydningen nasjonalstat eller nasjonal kultur, ”*it is also crucial to note that differences within nation-state territories in term of local political cultures can be greater than the differences between them.*” (Hughes og Edwards 2005:26).

Koblingen mellom lokalpolitikk og lokalpoliti som politiråd representerer, åpner trolig opp for en større grad av lokale variasjoner i håndtering av trygghet. Dette ville kanskje kommet tydeligere frem i studien om det var blitt lagt vekt på kommunens ulike partipreferanser i utvalg og analyse.

## Kapittel 9. Avslutning

Avhandlingen illustrerer hvordan sentrale myndigheters politikk blir utformet innenfor en bestemt ramme og at politiråd, i seg selv, er uttrykk for iscenesettelsen av denne politikken. Jeg viser hvordan politiråd synes fundamentert i en kriminalpolitikk, der begrepene 'samarbeid', 'forebygging', 'lokalsamfunn' og 'trygghet' fremstår som nøkkelbegreper. Den videre analyse av politirådsamarbeid i praksis illustrerer hvordan sentrale myndigheters kriminalpolitikk forsøkes implementert lokalt.

Materialet fra de fem politirådene indikerer at det aktivt tilstrebes å virkeliggjøre sentrale myndigheters politiske målsettinger; om et velfungerende *samarbeid* mellom aktører, et inkluderende *lokalsamfunn* som ivaretar alle innbyggerne, en bred *kriminalitetsforebyggende* tankegang, og en oppfatning som en *trygghet* som en rettighet. Politirådene fremstår videre som opptatt av både de synlige og de mer skjulte problemer i lokalsamfunnet. Det legges vekt på ulike hensyn,- etikk, så vel som estetikk. Det initieres både kompenserende og situasjonelle tiltak. Studien indikerer også at politirådene ikke bare er rådgivende organ, men beslutter og iverksetter, noe som ofte ses som en forutsetning for vellykket samarbeid. Politirådene synes i liten grad å ha preg av "lavstatusråd" eller "supperåd", slik enkelte negative røster tidlig advarte mot.

Spørsmålet om lokalt samarbeid og kommunens ansvar i kriminalitetsforebyggende og trygghetsskapende arbeid fremstår ikke lenger som et åpent spørsmål. Samarbeidet har befestet sin rolle i kriminalpolitikken og synes underveis i studien å ha fått status som *løsningen* på lokal kriminalitetsforebygging. Politiråd seiler samtidig opp som den nye arenaen, som skal omfavne det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Politirådet blir en smeltedigel for håndtering av lokale kriminalitetsproblemer.

Det er gode grunner til formalisert samarbeid mellom politi og kommune og til at lokale myndigheter blir involvert som ansvarlig aktør i kriminalitetsforebyggingen. Politi og kommune har felles interesse i å skape trygge lokalsamfunn. Deres felles interesse synes best ivare tatt gjennom et samarbeid som legger til rette for informasjonsutveksling, klargjøring av ansvar, etablering av felles strategier og planarbeid, som er identifisert som hovedaktiviteter i politirådene. Noe som legger til rette for kvalitetssikring og for bedre samordning av innsats. Kommune og politi fremstår som sterkere sammen, enn hver for seg. Noe som altså må ses å være i tråd med den politiske hensikt. I dette bildet av et idyllisk og balansert samarbeid bærer



ryggdekning preg av å ta felles ansvar til innbyggernes beste. En funksjon av samarbeidet er ryggdekning i positiv forstand.

Davidsons typologi (1975) bygger på at suksess i samarbeid mellom to autonome virksomheter øker med samarbeidets intensitet. Altså, jo høyere man beveger seg over i kontinuumet (kommunikasjon, samarbeid, koordinering, sammenslutning, fusjon), desto større suksess. På de høyere stadier trues imidlertid autonomien. 'Fusjonen', det "høyeste", eller mest avanserte stadiet i typologien synes ikke å være politisk siktemål med det tverretatlige politirådsamarbeid.

Studien gir ikke kunnskap om hvilke konsekvenser samarbeidet får for lokalsamfunn, for politi og for kommune. Jeg skal likevel, på bakgrunn av hva studien synes å fortelle, forsøke å trekke noen tråder videre. Det er her implikasjonene for politiutøvelsen som har fokus. *Kan etableringen av mektige lokale politirådsenheter ha implikasjoner som ikke er forutsatt?* Jeg skal peke på et scenario der samarbeidet har karakter av fusjon, og der samarbeidets evne til å legitimere, beskytter partene i samarbeidsrelasjonen og unndrar de fra kritikk og kontroll. Målsettingen om trygghet for innbyggerne har her snarere preg av trygghet for deltagerne i samarbeidet. I denne situasjonen kan politiutøvelsen komme i strid med idealet for norsk politi, slik de fremstår i ti grunnprinsippene, utviklet av Politirulleutvalget nedsatt i 1976.

Dette scenarioet utledes av at politirådsamarbeidet synes å innebære en større grad av kontakt med lokalsamfunnets representanter. Når relasjonene mellom politi og kommune styrkes og samarbeidet utvides, slik som synes å være noe av forutsetningen, forsterker politiet kontakten med representantene. Kunnskapen om lokalsamfunnet baseres på kunnskap fra representative aktører, slik dette kommer til uttrykk gjennom publikumsundersøkelser, publikums anmeldelser og tilbakemeldinger, og gjennom aktører som naturlig inngår i politiets samarbeidsrelasjoner. Når samarbeidet fremstår å fungere optimalt, kan politiet ha fjernet seg fra og skapt buffere til lokalsamfunnets borgere, mens politiet finner ryggdekning i samarbeidet med representantene.

Man kan forestille seg en situasjon der politiet blir et redskap, et *politisk bytte* for politikere som skal gjennomføre sitt program og utvise handlekraft. Om aktivitetene i det lokale samarbeid om kriminalitetsforebygging blir drevet frem av hva som gir størst synlige resultater, kan de virkelige problemene i lokalsamfunnet overses, poengterer Gilling (1997).

Forskning på 'community safety' indikerer at samarbeidsstrategier som etableres har fokus på det håndterbare, "The narrow managerial, 'what works' agenda." (Hancock 2006:201). Et politi styrt av en politisk populistisk agenda kan komme i strid med målsettinger for politiutøvelsen

Sentrale spørsmål er derfor; *hvilket bilde av lokalsamfunnet baserer politirådene seg på? Hvem sitt lokalsamfunn, og hvem sin trygghet politirådene representerer de?* Samarbeidets evne til legitimering gjør at ansvarsfraskrivelse kan bli ryggdekningens konsekvens.

Her ligger viktige spørsmål i kjernen av politiets mandat og rolle i et demokratisk samfunn. Dette kan synes å berøre alle de ti grunnprinsipper for norsk politi, men jeg vil likevel trekke frem prinsippene om at politiet skal avspeile samfunnets idealer (grunnprinsipp nr. 1), at politiet skal være et enhetspoliti (grunnprinsipp nr. 3) og at politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side (grunnprinsipp nr. 10). Politirådets forankring i den milde og inkluderende kriminalpolitiske agenda; en kriminalpolitisk mikstur av samarbeid, forebygging, lokalsamfunn og trygghet, garanterer i dette scenarioet, ikke for at perspektivene som anvendes i praksis ivaretar disse hensynene i tilstrekkelig grad.

Som pekt på innledningsvis gir ikke studien anledning til direkte å svare på spørsmålene som først inspirerte meg; *om politiråd representerer et brudd med tradisjonen om enhetspoliti, og om vi går inn i en ny fase der lokale myndigheter får større innflytelse på politiets oppgaveutøvelse og prioriteringer?* Spørsmålene synes likevel gjennom studien å bli bekreftet som høyst relevante.

Det er ikke mitt anliggende å si hvordan det bør være. En appell til slutt, med utgangspunkt i studien, er; at det gjøres kontinuerlige avveininger av implikasjonene politirådsamarbeidet har for politiets rolle og mandat i vårt demokratiske samfunn. En viktig øvelse kan være å tilstrebe en balanse mellom samarbeidets intensitet og etatenes autonomitet, slik dette demonstreres i Davidsons typologi (1975).

## Litteraturliste:

- Aftenposten, A. (2009). "Nabolagets skrekk". Nr. 18/2009
- Apeland, N.M. (2007). *Det gode selskap: Omdømmebygging i praksis*. Høvik: Hippocamus
- Balvig, F. & Holmberg L. (2004). *Politi og tryghed: forsøg med nærpolti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bauck, H.J. (2004). *Strategisk analyse. Kunnskap for å lede*. Oslo: Politidirektoratet.
- Bjørge, T. & Carlsson, Y. (1999). *Vold, rasisme og ungdomsgjenger: forebygging og bekjempelse*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Borch, C. (2005). *Kriminalitet og magt: Kriminalitetsopfattelser i det 20. Århundrede*. København: Forlaget politisk revy.
- Button, M. (2006). "Community safety and the private security sector". I: Squires, P. (red.). *Community safety: Critical perspectives on policy and practice*. Bristol: Policy Press. (125-138)
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. og Roness, P.G. (2007). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. & Lægreid, P. (red.). (2007). *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Crawford, A. (1999). *The local governance of crime: Appeals to community and partnerships*. Oxford: University Press.
- Crawford A. & Jones M. (1995). "Interagency Co-operation and Community-Based Crime prevention: Some Reflections on the work of Pearsons and Colleagues". *British Journal of Criminology*, 35(1), (21-39)
- Davidson, S. (1976). "Planning and co-ordination of social services in multiorganisational Contexts". *Social services review*, 50, (117-137).
- Eck, J. & Weissburd, D.(2004). "What can the police do to reduce crime, disorder and fear?" *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1) (42-65)
- Egge, M., Barland, B., Ruud, M.E. og Haaland, T. (2008). *Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene: En evaluering av praksis i fem kommuner*. Oslo: NIBR/Politihøgskolen. (Samarbeidsrapport NIBR/Politihøgskolen).
- Ericson, R. og Haggerty, K. (1997). *Policing the Risk Society*. Toronto: University of Toronto Press.
- Fangen, K.(2004). *Deltakende observasjon*. Bergen: Fagbokforl.

- Fielding, N. og Innes, M. (2006). "Reassurance Policing, Community Policing and measuring police performance", *Policing and Society* (16/2) (127-145)
- Frønes, I. (2006). *Risikosamfunnets rasjonalitet*. I: T. Hylland-Eriksen (red.). *Trygghet*. Oslo: Universitetsforlaget. (53-72)
- Fyhn, T. (2007). "Advarer mot supperåd". **URL:**<http://radiotromso.no/utskrift/12580.html> [Lesedato 12.03.09]
- Garland, D. (2000). "The New Criminologies of Everyday Life: Routine Activity Theory in Historical and Social Context". I: Hirsch, A., Garland, D. og Wakefield A. (red.). *Ethical and social perspectives on situational crime prevention*. Oxford: Hart. (215-224)
- Garland, D. (2001). *Culture of control: crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilling, D. (1997). *Crime prevention: theory, policy and politics*. London: UCL Press.
- Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gundhus, H.O (2006). "For sikkerhets skyld". *IKT, kunnskapsarbeid og yrkeskulturer i politiet*. Oslo: Universitetet i Oslo (Dr.polit-avhandling).
- Gundhus, H.O. & Larsson P. (2007). "Policing i et norsk perspektiv". I: Gundhus, H.O., Larsson P. og Myhrer T. (red.). *Polisiær virksomhet: Hva er det – Hvem gjør det?* (PHS Forskning 2007:7).
- Gundhus, H.I., Egge, M., Strype, J og Myhrer, T. (2008). *Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av Lokale Kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT)*. Oslo: Politihøgskolen.
- Hancock, L. (2006). "Community safety and social exclusion". I: Squires P. (red.). *Community safety. Critical perspectives on policy and practice*. Bristol: Policy Press. (201-217)
- Holmberg, L. (2005). "Policing and the feeling of safety: the rise (and Fall) of community policing in the nordic countries". *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime prevention*, 5, (205-219).
- Hudson, B. (2002). "Punishment and control". I: Maguire, M., Morgan, R. og Reiner R. (red.). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.
- Hughes G. (2002a). "Crime and disorder Reduction Partnership : the future of community Safety". I: Hughes, G., McLaughlin, E. og Muncie J. (red.). *Community Safety and Crime prevention*. London: SAGE (123-139)
- Hughes G. (2002b) "The shifting sands of crime prevention and community safety". I: Hughes, G., McLaughlin E. og Muncie, J (red.). *Community Safety and Crime prevention*. London: SAGE. (1-10)

Hughes, G. (2007). *Politics of crime and community*. New York: Palgrave Macmillan.

Hughes, G. & Edwards, A. (2005). "Crime prevention in context". I: Tilley N. (red.). *Handbook of crime prevention and community safety*. Cullompton : Willan. Kap 2.

Hughes, G. & Gilling, D. (2004). "Mission impossible?": The habitus of the community Safety manager and the new expertise in the local partnership governance of crime and Safety". *Criminal Justice*, 4. (129-149).

Hylland Eriksen, T. (2006). "Innledning: Tryggheten og dens motstandere". Hylland-Eriksen, T. (red.). I: *Trygghet*. Oslo: Universitetsforlaget. (11-31)

Inst. S. nr 145 – 2005-2006 (2006). Innstilling fra justiskomiteen om politiets rolle og oppgaver. URL: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2005-2006/inns-200506-145/>

Jacobsen, D.I. (2004). "Hvorfor er samarbeid så vanskelig?". I: Repstad, P. (red.). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget. (s. 75-114).

Justis- og politidepartementet (2007a). *Oppfølging av politirollemeldingen*. Oslo: Justis- og politidepartementet 040107/2006608930

Justis- og politidepartementet (2007b). *Tildelingsbrev – statsbudsjettet 2007 – Kap. 440, 441, 442, 442, 448 og 414*. Oslo: Justis- og politidepartementet

Justis- og politidepartementet (2008). *Tildelingsbrev – statsbudsjettet 2008 – Kap. 440, 441, 442, 442, 448 og 414*. Oslo: Justis- og politidepartementet

Justis- og politidepartementet (2009). *Tildelingsbrev – statsbudsjettet 2009 – Kap. 440, 441, 442, 442, 448 og 414*. Oslo: Justis- og politidepartementet

Kemshall, H. (2003). *Understanding risk in criminal justice*. Maidenhead: Open University press.

Knudsen, H. (2004). "Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser". I: P. Repstad (red.). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis* (19-74). Oslo: Universitetsforlaget.

KRÅD. (2009). "Tilbakeblikk 1980-2005". URL: <http://www.krad.no/filestore/tilbakeblikk.pdf>. [Lesedato 10.03.09]

Kvale, S. (2006). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Universitetsforlaget.

Larsson, P. (2005). "Kriminalitetsforebygging og politirollen". *Nordisk Tidsskrift for kriminalvidenskap*, 92(3):271-281.

Lauvås, K. & Lauvås, P. (2004). *Tverrfaglig samarbeid – perspektiv og strategi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lomell, H.M. (2007). *Det selektive overblikk. En studie av videoovervåkingspraksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

McLaughlin, E. (2002). "The crisis of the social and the political materialization of community Safety". I: Hughes, G. McLaughlin E. og Muncie J. (red.). *Community Safety and Crime prevention*. London: SAGE. (77-99)

Nadheim, K. (2007). "Building effective partnerships for safe communities".  
URL: <http://www.krad.no/filestore/ICPCBuildingEffectivePartnerships.doc> [Lesedato101108]

Newburn, T. (2002). "Community safety and policing". I: Hughes, G., McLaughlin, E. og Muncie J. (red.). *Crime prevention and community safety: new directions*. London: SAGE: 102-120.

Nielsen, J.K.R. & Repstad, P. (2004). "Fra nærhet til distanse og tilbake igjen". I: Repstad, P. (red.). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis* (234-253) Oslo:Universitetsforlaget.

NOU 1981:35 (1981). *Politiets rolle i samfunnet*. (Delutredning I). Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 1987:27 (1987). *Politiets rolle i samfunnet*. (Delutredning II). Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet

NOU 2003: 06 (2003) *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. Oslo: Finansdepartementet

NOU 2008:15 (2008). *Barn og straff. Utviklingsstøtte og kontroll*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Olsen, L. O. (2004). "Juridiske rammer for tverretatlig samarbeid". I: Repstad, P. (red.). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretatlig samarbeid i teori og praksis* Oslo: Universitetsforlaget. (147-186)

Phillips, C. (2002). "From voluntary to statutory status: reflections on the experience of Three partnerships established under the Crime and Disorder Act 1998". I: Hughes, G., McLaughlin, E. og Muncie, J. (red.) *Crime prevention and community safety: new directions*. London: SAGE (318-336).

Politidirektoratet (2002). *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005*, Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2005). *Politiet i lokalsamfunnet: Veileder om politiets kommunikasjon og samhandling med kommuner og andre aktører på lokalt og regionalt nivå*. Oslo: Politidirektoratet. (12/2005).

- Politidirektoratet (2007a). *Disponeringsskriv*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet (2007b). *Formalisert samarbeid mellom kommunale myndigheter og politiet* (Politiråd) av 30. mars 2007. Oslo: Politidirektoratet. (005/2007).
- Politidirektoratet (2007c). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Oslo: Politidirektoratet. (POD-publikasjon:5).
- Politidirektoratet (2008). *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i Politiet*. Oslo: Politidirektoratet
- Politiets Fellesforbund (2006). "Etablering av politiråd". URL: <http://www.pf.no/id/4281> [Lesedato 02.02.08]
- Politiets kriminalitetsforebyggende forum (2009). "Leder". *Fokus*, nr. 1/2009)
- Reiner, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press
- Repstad, P. (2004). "Introduksjon til andre utgave. Samarbeidets retorikk og realitetet". I: Repstad (red.). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis* Oslo: Universitetsforlaget. (11-18).
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sahlin, I. (2000). "Bruk och missbruk av lokalsamhället i Broken Windowsmodellen". I: Sahlin, I. & Åkerström, M. (red.). *Det lokala våldet: Om rädsla, rasism och social kontroll*. Stockholm: Liber (168-192)
- SLT-perm (2005). Oslo: Det kriminalitetsforebyggende råd/ Justis- og politidepartementet.
- Soria Moria-erklæringen (2005).  
URL: [www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter\\_planer/Rapporter/2005/Soria-Moria-erklaringen.html?id...](http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/Rapporter/2005/Soria-Moria-erklaringen.html?id...) - 48k [lesedato 12.03.08]
- South, N. (1987), "The security and surveillance of the environment", in Lowman, J., Menzies, R., Pays, T. (red.), *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control*, Gower, Aldershot, pp.129-52.
- Squires, P. (2006). "Conclusion: contradictions and dilemmas: the rise and fall of community safety?". I: Squires, P. (red.). *Community safety. Critical perspectives on policy and practice*. Bristol: Policy Press. (237-248)
- Stamsø, M. (2005). *Velferdsstaten i endring. Norsk helse- og sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Oslo: Gyldendal
- Statistisk sentralbyrå. (2008). "Befolkning". URL: <http://www.ssb.no/befolkning/> [Lesedato 30.11.08]

Stene, R. J. (2008). "Kriminalitet: Ikke flere utsatt, men flere tatt".

URL:<http://www.ssb.no/vis/emner/03/05/samfunnsspeilet.html> [Lesedato 22.02.09]

St.meld. nr. 22 (2000-2001) "Politireform 2000. Et tryggere samfunn" (2000-2001). Oslo: Justis- og politidepartementet

St.meld nr. 17 (2001-2002) "Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn". Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 42 (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld nr. 20 (2005-2006). *Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrutarar*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld nr. 23 (2007-2008) "Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning". Oslo: Justis- og politidepartementet

St.meld.nr 37 (2007-2008), "Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn". Oslo: Justis- og politidepartementet

Storberget, K. (2008). *Justisministerens tale til Politiets Fellesforbunds landsmøte*.

URL:<http://www.regjeringen.no/nn/dep/jd/Om-departementet/Justisminister-Knut-Storberget/Taler-og-artiklar/2008/justisminister-knut-storbergets-tale-til.html?id=535649>

[Lesedato 02.02.09]

St.prp nr. 1 (2006-2007). *For budsjetterminen 2007*. Oslo: Justis- og Politidepartementet

St.prp nr. 1 (2007-2008). *For budsjetterminen 2008*. Oslo: Justis- og politidepartementet'

St.prp. nr. 1 (2008-2009). *For budsjetterminen 2009*. Oslo: Justis- og politidepartementet'

Tilley, N. (2003). "Community Policing, Problem-oriented Policing and Intelligence-led Policing". I: Newburn, T. (red.). *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan (311-339).

TNS Gallup (2009). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse: 2008*. Oslo: TNS Gallup. (Undersøkelsen er utført på oppdrag fra Politidirektoratet. Rapport politiet 2008)

Tombs, S. & Whyte, D. (2006). "Community safety and corporate crime". I: Squires, P.(red). *Community safety. Critical perspectives on policy and practice*. Bristol: Policy Press (155-169)

Tranøy B.S. & Østerud, Ø. (2001). "Den fragmenterte staten". I: Tranøy, B. S. og Østerud, Ø. (red.). *Den Fragmenterte staten : reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk (9-36)

Ulfrstad, L.M. (1993). *Forebygging på tvers? Organisering og arbeidsprosesser i prosjektene Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak*". Oslo: Norges



byggforskningsinstitutt. (Prosjektrapport 1993:131).

Waddington, P. A. J., Stenson, K. og Don, J. (2004). "In Proportion: Race, and Police Stop and Search". *British Journal of Criminology*. 44 (6): 889-914.

Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur: en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord : SEEK.

Walklate, S. (2006). "Community safety and victims: who is the victim of community safety?". I: Squires, P. (red.). *Community safety. Critical perspectives on policy and practice*. Bristol: Policy Press (169-180)

Wegner, R.B. (2005). "Wegner med gamle tanker". [URL:http://www.pf.no/id/3188.1](http://www.pf.no/id/3188.1)  
[lesedato:10.02.09]

Widerberg, K. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget

Young, J. (2002). "Crime and social exclusion". I: Maguire, M., Morgan, R. og Reiner R. (red.) *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press. (477-489)

Zedner, L. (2002). "Victims". I: Maguire, M., Morgan, R. og Reiner, R. (red.). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press. (419-456)

Aas, K.F. (2006). "Ta vare på deg selv, lommeboka, mobilen og dine venner". I: Hylland-Eriksen, T. (red.). *Trygghet*. Oslo: Universitetsforlaget.

## **Vedlegg 1. Intervjuguide**

### **Bakgrunnsdata**

1. Har Politiråd blitt en permanent ordning? Er det vedtatt i kommunestyret?
2. Hvor mange møter har rådet hatt?
3. Hvem deltar i rådet (stillingstittel/funksjon)?
4. Hvem leder møtene?
5. Hvordan utarbeides/hvem utarbeider dagsorden (stillingstittel/funksjon)
6. Er det en som har et spesielt ansvar for oppfølging mellom møtene?

### **Om samarbeidet/kontakten mellom etatene**

7. Representerer Politirådet en ny måte å samarbeide med kommune (politi) på?
8. I hvilken grad er det kontakt med politi/ordfører/lensmann utover møtene? Har dere hyppigere kontakt nå? Hadde dere kontakt før rådene var etablert?
9. Hva oppnås med dette i forhold til den kontakt som har vært tidligere? eller hva oppnås med denne kontakten i forhold til annen form kontakt mellom politi og kommune?
10. Hvilken betydning har det for ditt arbeidssted/oppgavegjennomføring? Hvilke muligheter mener du rådene har?
- 10'. Er taushetsplikt et problem i samarbeidet?
- 10''. Hvordan forstår du begrepene samarbeid, samordning og samhandling

### **Tema i møtene**

11. Hvilke tema tas opp i rådene?
12. Vil du beskrive temaene som forebyggende generelt eller kriminalitetsforebyggende?
13. Hvilke tema tenker du deg at kan tas opp i rådene fremover?
14. Er det tema du mener ikke bør tas opp, som ikke egner seg for rådet?
15. Har du fått ny kunnskap? Og om hva?
16. Formidles eventuelt kunnskapen i organisasjonen?
17. Har kunnskapen påvirket arbeidet i din organisasjon ?
18. Har kunnskapen bidratt til å identifisere kartlegginger av innsatsområder?

19. Bidrar kunnskapen til en større forståelse for lokalsamfunnet?

**Tiltak og oppfølging**

20. Tas det, og evt. hvilke, beslutninger tas i møtene som forplikter den enkelte organisasjons planer?

21. I hvilken grad er den nødvendige beslutningsmyndighet i rådene?

22. I hvilken grad har Politirådene konsekvenser for din organisasjon planer?

23. I hvilken grad har dette påvirket din organisasjon prioriteringer?

24. I hvilken grad har det ført til konkrete tiltak/ordninger?

**Visjon og funksjon**

25. Hva er din visjon for rådet?

26. Hva ser du på som rådets hovedfunksjon?

27. Hvordan opplever du samarbeidet ? (nyttig/nødvendig/unødvendig/konstruktivt?)

28. Ser du noe negative sider ved Politirådene og denne form for samarbeid?

29'. Hva legger du i begrepet trygghet?

30'. Hvordan ser du ditt ansvar for trygghet for trygghet? Har dette endret seg?

- Merkede spørsmål ( ' ) ble lagt til opprinnelig intervjuguide

# Rundskriv 2007/005

*Til* Politimestrene og sjefene for særorganene.  
*Dato* 30. mars 2007  
*Saksnr.* 200700886  
*Saksbehandler* politiinspektør Erik Liaklev

## Formalisert samarbeid mellom kommunale myndigheter og politiet (Politiråd)

### 1. Innledning

Regjeringen har besluttet at det skal etableres et mer formalisert samarbeid mellom politidistriktene og kommunene, jf. omtalen i St.prp. nr. 1 (2006-2007) side 92. Det skal opprettes lokale politiråd som samler politi og lokale myndigheter til systematisk samarbeid og felles idèdugnader. Dette gir en arena for å omsette kunnskap om lokale problemer til en samordnet innsats. Jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007) side 14-15.

Politiråd defineres som et samarbeidsforum på strategisk nivå i politiet og i kommunen som har et ansvar i forhold til ”trygghet og trivsel” i kommunen.

### 2. Formål

Formålet med samarbeidet vil være å utveksle informasjon, etablere felles problemforståelse og få kunnskap som er av strategisk betydning i forhold til de prioriteringer og beslutninger som må foretas innenfor den enkelte sektor.

Gode samvirkerelasjoner mellom politi og kommune er viktig av flere grunner. SLT- modellen (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak), som har vært utprøvd i mer enn 15 år, viser dette. Pr. i dag samarbeider 162 kommuner på denne måten. SLT- modellen er en modell for samordning av arbeidsinnsats og tiltak. Nært samarbeid vil gi kommunen bedre innsikt i politiets arbeid lokalt og en bedre forståelse for politiets oppgaver og faglige utfordringer. Samarbeidet vil gi mulighet for gjensidig innflytelse på planer og prioriteringer. Politiet håndterer ofte symptomer, mens bakenforliggende årsaker primært kan løses av kommunen. Kommunal deltagelse er derfor viktig, ikke minst for politiet.

### 3. Struktur

Politirådene skal være lokalt forankret. Selv om ordningen er frivillig for kommunene, forventes det at de enkelte kommuner er positive til innføringen av et slikt formalisert samarbeid.

Det er et mål å få kommunen til å ta et større ansvar for tryggheten og trivselen for innbyggerne. Den lokale politiledelsen skal delta, men lederfunksjonen bør ivaretas av toppledelsen i kommunen. Dersom kommunen allerede arbeider etter SLT- modellen, kan det være hensiktsmessig at også SLT-koordinatoren deltar. Det må etableres en fast møtestruktur, knyttet

til sentrale milepæler i plan- og budsjettarbeidet i kommunen og i politidistriktet. Felles forståelse for etatenes planlegging er en viktig faktor for å lykkes sammen.

De lokale politimyndigheter som har flere kommuner å forholde seg til, må sørge for utarbeidelse av effektive samarbeidsformer slik at alle kommuner er deltagende. Noen steder kan det være aktuelt at flere mindre kommuner samarbeider innenfor samme politiråd.

#### **4. Gjennomføringen**

Politimesteren i det enkelte politidistrikt har ansvaret for at lokal politimyndighet tar initiativ til opprettelse av politiråd i de respektive kommuner. Det bør opprettes en formell avtale mellom lokal politimyndighet og kommunen. Avtalen bør inneholde en oversikt over felles utfordringer, prioriteringer og møtestruktur.

Det Kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) deler hvert år ut stimuleringsmidler for oppstart og videreføring av SLT – samarbeidet. Tildeling forutsetter en begrunnet søknad fra både kommunens og politiets ledelse. Nærmere informasjon om stimuleringsstilskuddet er sendt samtlige kommuner og politidistrikt i år. Det finnes også tilgjengelig på [www.krad.no](http://www.krad.no). Man vil kunne komme i betraktning uavhengig om koordineringen av samarbeidet skjer under SLT- eller politirådbegrepet.

#### **5. Politiet og lokalsamfunnet**

Politidirektoratet har utviklet informasjonsheftet ”Politiet og lokalsamfunnet”. Dette er en veileder om politiets kommunikasjon og samhandling med kommuner og andre aktører på lokalt og regionalt nivå. Veilederen brukes i politidistriktene og mange kommuner og kan legges til grunn for de samarbeidsordninger som etableres mellom kommunen og politiet.

#### **6. Rapportering**

Politidistriktene rapporterer på status for arbeidet i halvårsrapporten og årsrapporten for 2007.

Ingelin Killengren